

DIE HARMONISIERUNG DER AUSGABESTEERN
IM DEUTSCHEN ZOLLVEREIN
MIT EINEM AUSBLICK AUF DIE PROBLEME
DER AUSGABESTEUERHARMONISIERUNG
IN DER EWG

1963

Brockerhoff.

DIE HARMONISIERUNG DER AUSGABESTEUERN
IM DEUTSCHEN ZOLLVEREIN
MIT EINEM AUSBlick AUF DIE PROBLEME
DER AUSGABESTEUErHARMONISIERUNG IN DER EWG

D i s s e r t a t i o n

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften (Dr.rer.pol.)

von

Diplom-Volkswirt, Diplom-Dolmetscher
Erna Brockerhoff



Referent:

Prof. Dr. Dr. R. P. Nöll v. d. Nahmer

Korreferent:

Prof. Dr. R. Meimberg

Tag der mündlichen Prüfung:

19. 12. 1963

Für die Anregung zu dieser Arbeit und richtunggebende Hinweise bin ich meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Dr. Nöll von der Nahmer, zu großem Dank verpflichtet.

G l i e d e r u n g

	Seite
Bemerkungen zu den Quellen zur Zollvereinsgeschichte	I
Verwendete Abkürzungen	III
A. Der Zollverein	1
Einleitung: Kurze Entstehungsgeschichte des Zollvereins mit einer Einführung in die wirtschaftlichen Zustände zur Zeit seiner Gründung	1
§ 1. Definition und thematische Abgrenzung	5
I. Erscheinungsformen internationaler wirtschaftlicher Liberalisierungsbestrebungen	5
1. Die Freihandelszone	5
2. Die Zollunion	6
3. Die Wirtschaftsgemeinschaft	7
II. Der Zollverein als Zollunion	8
III. Ausgabesteuern	9
1. Warum "Ausgabesteuern"?	9
2. Ausgabesteuern: innere Ausgabesteuern und Zölle	9
3. Innere Ausgabesteuern: allgemeine und spezielle innere Ausgabesteuern, Freiverkehrsteuern oder Monopole	10
4. Abgrenzung gegenüber den Gemeindesteuern	10
IV. Die Harmonisierung der Ausgabesteuern	11
1. Warum Harmonisierung der Ausgabesteuern	11
2. Definition: Harmonisierung der inneren Ausgabesteuern	14
§ 2. Die inneren Ausgabesteuern im Zollverein	15
I. Die Gründungszeit des Zollvereins bis zur ersten Erneuerung der Verträge 1841	15

1. Grundlegende Bestimmungen im Verträge von 1833 betreffs der inneren Ausgabesteuern	15
2. Die Ausgleichsteuern	16
a) Grundsätze der Ausgleichsteuern	16
b) Welche Wirkungen haben Ausgleichsteuern und Ausgabesteuern aufeinander	17
α) Beschränkung des Warenkatalogs	18
β) Begrenzung der inneren Ausgabesteuersätze	19
γ) Ausschaltung der Gemeindesteuern	19
c) Beurteilung der Ausgleichsteuern als Mittel der Fiskal- und der allgemeinen Wirtschaftspolitik	19
d) Warenzug und Wertfeststellung an der Grenze	21
e) Ausgabesteuer-Spezialvereine innerhalb des Deutschen Zollvereins	22
II. Die erste Erneuerung des Vertrages (1841)	25
1. Allgemeine Vorbemerkungen zur Vertragserneuerung unter besonderer Berücksichtigung der Finanzlage der Zollvereinsstaaten	25
2. Welche grundlegenden Änderungen brachte der neue Vertrag?	27
a) Ausgabesteuerbestimmungen	28
b) Welche Besonderheiten ergeben sich aus dem Wechsel vom System der Ausgleichsabgaben zum System der Übergangsteuern für die Harmonisierung der inneren Ausgabesteuern?	30
i) Die Unterschiede zwischen Ausgleichsteuern und Übergangsteuern	30
ii) Beurteilung der Zweckmäßigkeit beider Systeme unter dem Aspekt der Ausgabesteuer-harmonisierung	33
α) Gleichheit der Wirkungen?	33
β) Abstimmung der Steuersysteme	34

c) Weiterwirken und Bedeutung der Spezialvereine für innere Ausgabesteuern	34
d) Die Zuckersteuer	36
III. Die Entwicklung des Zollvereins seit 1841	36
§ 3. Besondere Ausgabesteuern und ihre Problematik	47
I. Die Zuckersteuer	47
1. Die Geschichte des Zuckers und Begründung der Zuckersteuer	47
2. Die Technik der Zuckersteuer	52
a) Allgemeines	52
b) Die Zuckersteuer im Zollverein	53
3. Die Zuckersteuer im Rahmen der Harmonisierungs- bestrebungen	58
II. Die Biersteuer	60
1. Allgemeines	60
2. Die Biersteuer im Zollverein und im Deutschen Reich	60
3. Die Technik der Übergangsabgabenerhebung im Deutschen Reich	64
4. Übergangsabgaben und Rückvergütungen	65
5. Beurteilung der harmonisierten Biersteuer	68
III. Die Übergangsabgabe vom Wein	71
1. Tatbestand	71
2. Beurteilung	75
§ 4. Die Finanzmonopole, insbesondere das Salzmonopol	77
I. Allgemeines	77
II. Die Salzbesteuerung im Zollverein	79
1. Die Besteuerung des Salzes bis zur 2. Vertrags- verlängerung	79

2. Die Salzbesteuerung im Zollverein nach Hinzutritt von Hannover und Oldenburg im Jahre 1853	85
3. Zusammenfassende Beurteilung der Regelungen über die Salzmonopole	88

§ 5. Zusammenfassung der Ergebnisse	89
-------------------------------------	----

B. Ausblick auf die Probleme der EWG	91
--------------------------------------	----

§ 6. Ähneln sich Zollverein und EWG?	91
--------------------------------------	----

I.. Die vertraglich festgesetzten Ziele	91
---	----

II. Die vertraglichen Bestimmungen über die Steuerharmonisierung in der EWG und ihre mögliche Auslegung	96
---	----

III. Steuerharmonisierung und Gemeinsamer Markt	101
---	-----

IV. Welche Bedeutung haben die vom SFA genannten Unterschiede in den Finanzsystemen der Mitglied- staaten für die Harmonisierung der Ausgabebesteuerung?	105
--	-----

V. Harmonisierung der speziellen Ausgabesteuern und Umsatzsteuer	108
---	-----

VI. Die Finanzmonopole	111
------------------------	-----

§ 7. Zusammenfassung der Ergebnisse	114
-------------------------------------	-----

Literatur	117
-----------	-----

BEMERKUNGEN ZU DEN QUELLEN ZUR ZOLLVEREINSGESCHICHTE

Die vorliegende Arbeit stützt sich in ihrem historischen Teil auf die Sammlung der "Verträge und Verhandlungen über die Bildung und Ausführung des Deutschen Zoll- und Handelsvereins", die alle Verträge zum Zollverein und verwandte Dokumente in fünf Bänden mit Ergänzungsbänden bis 1870 in amtlicher Ausgabe enthalten. Ferner wurde die Preußische Gesetz-Sammlung für die Darstellung der Verträge nach 1858 verwandt, da die "Verträge und Verhandlungen" mir nur in vier Bänden zugänglich waren. Zum Unterschied zu den "Verträgen und Verhandlungen" enthält die Preußische Gesetz-Sammlung (abgekürzt Pr.GS, da die amtliche Abkürzung "Gesetz-Sammlung" nicht deutlich macht, aus welcher Gesetzesammlung ein Zitat entnommen wurde) nur die Hauptverträge, nicht die dazugehörigen Dokumente wie Separat-Artikel, Zusatzprotokolle, Schlußprotokolle usw. Dies liegt begründet in der damaligen Vertragstechnik, in der die Separat-Artikel usw. zwar als Teil des Vertrages angesehen, aber nicht veröffentlicht wurden. Die Einzelstaaten, die dem Zollverein angehörten, brauchten also die darin meist detailliert geregelten finanziellen Bestimmungen nicht zur Kenntnis ihrer Untertanen zu bringen. Ferner bestanden neben den Separat-Artikeln noch Geheime Separat-Artikel, die weder in den "Verträgen und Verhandlungen", noch in den Gesetzessammlungen zu finden sind. Ich habe einen solchen Geheimen Separat-Artikel in einer norddeutschen Gesetzessammlung handschriftlich eingefügt gefunden (vgl. S. 37).

Über die laufenden Verhandlungen im Zollverein geben die "Verhandlungen der General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten" Auskunft. Hierzu ist zu bemerken, daß diese 15 Bände umfassende amtliche Sammlung je nach dem Orte der Veröffentlichung verschiedene Schreibweisen des Titels trägt.

In die Beratungen über den Beitritt zum Zollverein in Oldenburg konnte ich Einblick nehmen durch die handschriftlichen Protokolle über die Geheimen Landtagsverhandlungen zu diesem Thema. Ein besonderes Kuriosum scheint mir die Sammlung der oldenburgischen Steuergesetze um 1836 zu sein, die (anscheinend ein Kanzlei-Exemplar) handschriftliche Ergänzungen bezüglich Gesetzesänderungen und Durchführungsbestimmungen enthält.

Soweit es mir möglich war, habe ich mich bemüht, Vertragstexte aus Sammlungen aus der Zeit des Vertragsabschlusses zu zitieren. Das Auffinden solcher Sammlungen ist eine Frage des unermüdlichen Suchens bei Bibliotheken; besonders zu erwähnen ist die liebenswürdige Beratung, die mir durch die Landesbibliothek Oldenburg, die Nassauische Landesbibliothek in Wiesbaden und die

Stadtbibliothek in Mainz zuteil wurde.

Die Zitate sind den Quellen in der ursprünglichen Schreibweise entnommen. Abweichungen im gleichen Text ergeben sich daraus, daß die deutsche Rechtschreibung erst in neuerer Zeit vereinheitlicht wurde, damals also mehrere Schreibweisen möglich waren.

VERWENDETE ABKÜRZUNGEN

Die wichtigsten Abkürzungen für Münzsorten seien hier aufgeführt.

Rthlr.	=	Reichstaler	
Sgr.	=	Silbergroschen	Preußische Währung
Pfg.	=	Pfennige	
Thlr.	=	Taler	
fl.	=	Gulden (Florin)	Süddeutsche Währung
Xr.	=	Kreuzer (wahrscheinlich entstammend vom Kreuzeszeichen)	
Grote	=	oldenburgische Silbermünze	
gGr.Courant	=	hannoversche Münze	

Die in der Tabelle über die Übergangsabgaben (S. 30) aufgeführten Maße und Gewichte sind in dieser Tabelle amtlich in Zentner umgerechnet.

A. Der Zollverein

Einleitung: Kurze Entstehungsgeschichte des Zollvereins mit einer Einführung in die wirtschaftlichen Zustände zur Zeit seiner Gründung

Vorbemerkung:

Die Nationen Westeuropas sind nach dem 2. Weltkrieg auf dem Hintergrund weltweiter Verteidigungsbündnisse auch wirtschaftlich enger zusammengedrückt. In dieser Tatsache beweist sich eine geistige Umwälzung, die, vom national-autarken Wirtschaftsdenken wegstrebend, sich in der Tendenz zur Bildung übernationaler Wirtschaftsgebiete ausdrückt. Die Idee der supranationalen Volkswirtschaft soll in der am 25. März 1957 ins Leben gerufenen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der sechs Länder Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg zur Verwirklichung kommen. Auf dem Weg zur Integration ergeben sich Anpassungsschwierigkeiten, Rückschläge politischer und wirtschaftlicher Natur, Reibungsverluste, die unvermeidbar erscheinen. In der vorliegenden Arbeit soll der Versuch unternommen werden, durch eine geschichtliche Untersuchung an einem wirtschaftlichen Bund souveräner Staaten, dem Deutschen Zollverein, Handlungsgrundsätze für heutige wirtschaftliche Zusammenschlüsse, insbesondere die EWG, zu entwickeln, um die oben genannten Schwierigkeiten so gering wie möglich zu halten und zumindest Hinweise darauf zu geben, welche Fehler vermieden werden können. Die Besinnung auf die Vergangenheit könnte dann fruchtbar für die Zukunft sein.

Der Deutsche Zollverein hatte seine Wurzeln im Politischen wie im Wirtschaftlichen. Sein Entstehen ist letztlich auf das Wirken Napoleons zurückzuführen. Durch ihn war das festländische Europa zu Beginn des 19. Jahrhunderts unter machtpolitischen Gesichtspunkten geeint worden. Die von ihm angeordnete Kontinental-sperre gegen England hatte nicht nur die billigen englischen Waren vom Festlands-markt ferngehalten, sondern auch, durch die englische Gegenblockade, den englischen Industrien Schutz vor festländischen Importen gewährt. Dadurch wurde die englische Industrie, bei billigen Rohstoffeinfuhren aus den britischen Kolonien, schnelltem technischen Fortschritt und billigen Arbeitskräften den festländischen Produzenten bald überlegen, ohne daß sich diese Überlegenheit zunächst in offener Konkurrenz bewähren konnte. Der Zwang zur Autarkie hatte wiederum auf dem Festland Wirtschaftszweige zur Blüte gebracht, die unter den Bedingungen freien Wettbewerbs nicht lebensfähig sein konnten. Clapham bemerkte dazu: "Napoleon's continental system had lain heavy on her (d.h. Germany, d.V.). Blockade conditions, as in France, had called into existence industries which had no natural vitality, especially in face of English competition. Many little

spinning mills - of a very primitive type - and many little factories sprang up in war time; only to collapse when England poured her yarn and stored up colonial sugars into the Hanse towns after Waterloo" ¹⁾. Hinzu kam, daß England in seinen Kolonien einen breiten Markt für Fertigwaren besaß und die Vorteile eines Großraum-Marktes durch die Macht seines Empire genießen konnte.

Geschützt vor der größten Handelsmacht der Welt, verbunden durch ein rasch sich ausbreitendes Straßennetz, verwaltet nach einheitlichen Prinzipien, hatte so unter Napoleons Herrschaft für kurze Zeit ein "geeintes Europa" bestanden, das allerdings mit dem freiwillig verbundenen Europa von heute wenig Ähnlichkeit hatte. Wie wenig nämlich die machtpolitische Konzeption des Kaisers einen wirklichen Zusammenhalt schaffen konnte, zeigte sich darin, daß nach Überwindung seiner Herrschaft durch die Allianz der mitteleuropäischen Mächte, diese Staaten daran gingen, die politischen Zustände der Zeit vor der Herrschaft Napoleons soweit als möglich wiederherzustellen. Nach dem Wiener Kongreß von 1815 formierte sich damit in Zentraleuropa anstelle eines Deutschen Reiches (das mit dem Reichsdeputationshauptschluß von 1803 aufgelöst worden war) ein Staatenbund der deutschen Staaten, der "Deutsche Bund". Der ihn begründende Vertrag, die Deutsche Bundesakte ²⁾, sah in ihrem Artikel 19 die Einleitung von Verhandlungen über Handel und Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten vor. Wenn einige Staaten gehofft hatten, damit den Gedanken einer Zoll-Einigung zwischen den verschiedenen deutschen Staaten gefördert zu haben, so zeigt das Scheitern der Verhandlungen in der Folgezeit, daß die Mehrzahl der Mitglieder des Deutschen Bundes diese Einigung regierungsseitig nicht als eine durchzuführende Aufgabe, sondern als eine Angelegenheit von deklaratorischer Bedeutung ansahen. Die Bevölkerung der deutschen Staaten, die nicht dynastisch, sondern weitgehend national dachte und die vom Wiener Kongreß so viel erwartet hatte, sah sich in ihren Hoffnungen getäuscht. Es gründeten sich überall Vereinigungen, die als Interessenverbände der Gewerbetreibenden für eine deutsche Zolleinigung als Zelle einer nationalen Vereinigung zu einem Deutschen Reich wirken wollten, so z.B. 1819 der Deutsche Handels- und Gewerbeverein mit seinem geschäftsführenden Vertreter Dr. Friedrich List aus Tübingen.

Die geringe Bereitschaft der Regierungen, sich unter Hintanstellung dynastischer Interessen mit den anderen deutschen Staaten zollpolitisch zu vereinigen, schadete der deutschen Wirtschaft außerordentlich. Seit dem Zusammenbruch der Kontinentalsperre und dem Sturz Napoleons hatten die billigen englischen Waren nun den

-
- 1) Clapham, J.H., *The Economic Development of France and Germany 1815-1914*, Cambridge 1923, S. 87.
 - 2) Die deutsche Bundes-Acte vom 8. Juni 1815, in: von Meyer, P.A.G., (Hrsg.), *Staats-Acten für Geschichte und öffentliches Recht des Deutschen Bundes (Corpus Juris Confoederationis Germanicae)*, 2. Aufl., Frankfurt 1833, 2. Theil, S. 3.

zentraleuropäischen, deutschsprachigen Markt überschwemmt, der durch eine Unzahl von Zolllinien in kleine Einzelmärkte aufgespalten war, bestanden doch innerhalb vieler deutscher Staaten (insbesondere Preußens) noch Zwischenzolllinien, wenn auch "Bayern 1807, Württemberg 1808 und Baden 1812 ihre Binnenzölle aufgehoben und Grenzzölle eingerichtet" ¹⁾ hatten. Von einem freien Warenverkehr und einem einheitlichen Zollsystem im Innern der Staaten konnte somit für den größeren Teil Deutschlands nicht die Rede sein.

Diese Zerstückelung des Marktes und der Wirtschaftsräume behinderte die sich heranbildende deutsche Industrie. Sie war zum Teil zerstört durch die Kriegswirren der vorangegangenen Jahre und war, eingeengt in ihrem Absatzbereich durch die genannten Zwischenzolllinien, dazu verurteilt, unwirtschaftlich zu produzieren. Englands Industrie mit ihrem weiten kolonialen Absatz- und Zulieferermarkt konnte besser zur Anwendung maschineller, rationeller Herstellungsmethoden übergehen und so die Verringerung der Produktion durch die Herstellung größerer Stückzahlen ausnutzen.

Im deutschen Raume aber war der Export in Nachbarländer durch Zölle, Transitabgaben, Wegegelder und örtliche Produktions- und Konsumtionssteuern so belastet (um nur einige zu nennen), daß eine Erweiterung des Absatzgebietes unter gleichzeitiger Unterbietung der englischen Warenpreise hier unmöglich war.

Die preußische Regierung entschloß sich daher zum Schutze ihrer eigenen Wirtschaft im Jahre 1818, in allen preußischen Provinzen die Zwischenzolllinien aufzuheben ²⁾. Sie erließ, unter Aufgabe von etwa 60 verschiedenen inländischen Mautlinien, einen einheitlichen Zolltarif, verlegte alle Zollerhebungsstellen an die Außengrenzen Preußens und zwang verschiedenen kleineren, von preußischem Gebiet eingeschlossenen Staaten durch harte, blockadeartige Retorsionsmaßregeln dieses Zollsystem auf. Damit wurde für Preußen endgültig der gesamte übrige deutsche Markt zum Zollaussland; gleichzeitig entstand innerhalb der Provinzen Preußens ein einheitlicher Binnenmarkt. Die besondere Bedeutung dieses Schrittes liegt darin, daß Preußen als erster deutscher Staat nach dem Wiener Kongreß eine Neuordnung des Zollwesens vornahm. Ferner wurde der preußische Zolltarif die Grundlage des Zollvereinstarifes.

1) Frhr.v. Aufsess, O., Die Zölle und Verbrauchssteuern und die vertragsmäßigen auswärtigen Handelsbeziehungen des Deutschen Reiches. Vom Standpunkte der Volkswirtschaft und Verwaltung historisch-dogmatisch dargestellt, 1. Aufl., Leipzig 1873, S. 1.

2) Gesetz über den Zoll und die Verbrauchssteuer von ausländischen Waren und über den Verkehr zwischen den Provinzen des Staats vom 26. Mai 1818, Pr.GS 1818, S. 65.

Der wirtschaftliche Erfolg der preußischen Maßnahme zeigte, wie wünschenswert die Schaffung eines einheitlichen deutschen Wirtschaftsraumes innerhalb einheitlicher Zolllinien sein konnte. Der Gedanke einer Zollunion der deutschen Staaten fand damals besonders in Süddeutschland, das mehr Industrie besaß als z.B. die mehr landwirtschaftlich oder zum Handel hin orientierten Staaten an der Nordsee, Verbreitung. Wenn auch Verhandlungen der verschiedensten deutschen Staaten auf multilateraler Basis scheiterten, so brachten doch die auf die Einführung des preußischen Tarifs folgenden zehn Jahre das Entstehen zweier bilateraler Zollunionen. So formierte sich zwischen Bayern und Württemberg im Jahre 1828 ein Zollverband¹⁾, dem im gleichen Jahre ein Zusammenschluß zwischen dem Großherzogtum Hessen-Darmstadt und Preußen folgte²⁾. Ein Mitteldeutscher Verein³⁾, der unter der Patronage Österreichs gegründet wurde, und nur zum Zwecke hatte, die an ihm beteiligten Staaten von einer zollpolitischen Anlehnung an Preußen abzuhalten und der nach Art einer Freihandelszone organisiert war, zerfiel bald wieder.

Mit dem Entstehen des bayrisch-württembergischen und des preußisch-hessischen Zollvereins, an den sich nach dem Zerfall des Mitteldeutschen Vereins auch Kurhessen anschloß⁴⁾, wurde der Grundstein für den großen Deutschen Zollverein gelegt, der am 22. März 1833 durch einen Zolleinigungsvertrag zwischen Preußen, Kurhessen und dem Großherzogtum Hessen einerseits und Bayern und Württemberg andererseits gegründet wurde⁵⁾. Noch im gleichen Jahr traten Sachsen und der aus mitteldeutschen Kleinstaaten neu formierte Thüringische Zoll- und Handelsverein dem Deutschen Zollverein bei, so daß mit Beginn des Jahres 1834 ein deutsches Gebiet von etwa 23 Millionen Einwohnern und über 8000 Quadratmeilen Fläche zu einer Zollunion zusammengeschlossen war. Später folgten dann die Staaten Baden, Nassau, Frankfurt, Braunschweig, Luxemburg, Hannover, Oldenburg, Mecklenburg und Lübeck, bis dann im Jahre 1871 der Zollverein im Deutschen Reich aufging.

-
- 1) Vertrag vom 18. Januar 1828, abgedruckt bei: von Martens, G.F., *Nouveau Recueil de Traités d'Alliance, de Paix, de Trêve, de Neutralité, de commerce, de limites, d'échange etc. et de plusieurs autres actes servant à la connaissance des relations étrangères des Puissances et états De L'Europe tant dans leur rapport mutuel que dans celui envers les puissances et états dans d'autres parties du Globe. Depuis 1808 jusqu'à présent, Göttingen ab 1817, Tome VII (1824-1828), page 529 (Schreibweise des Originaltitels!)*.
 - 2) Vertrag vom 14. Februar 1828, Pr.GS 1828, S. 50.
 - 3) Vertrag vom 24. September 1828, abgedruckt bei: von Martens, a.a.O., Tome VII, page 691.
 - 4) Vertrag vom 25. August 1831, Pr.GS 1831, S. 227.
 - 5) Fundstelle, s.S. 8.

§ 1. Definitionen und thematische Abgrenzung

I. Erscheinungsformen internationaler wirtschaftlicher Liberalisierungsbestrebungen

Um den Zollverein und im weiteren Verlaufe der Untersuchung auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Erscheinungsformen eines wirtschaftlichen Liberalisierungsstrebens im zwischenstaatlichen Handel genau charakterisieren zu können, ist es notwendig, die verschiedenen Möglichkeiten wirtschaftlicher und handelstechnischer Abkommen, Annäherungen und Vereinigungen kurz darzustellen. Als Grundlage für diese Begriffsbestimmung dient uns dabei das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) vom 30. Oktober 1947, das an sich schon einen Schritt zur Liberalisierung des Welthandels durch einen internationalen multilateralen Vertrag über den Abbau von Handelshemmnissen und Diskriminierungen darstellt. In diesem Abkommen wird in Artikel XXIV, Ziff. 4 von den Vertragspartnern als wünschenswert anerkannt, "die Freiheit des Handels dadurch zu erweitern, daß mit Hilfe freiwillig zustandegekommener Abkommen ein engerer wirtschaftlicher Zusammenschluß zwischen den an diesen Abkommen teilnehmenden Ländern herbeigeführt wird¹⁾". Die loseste Form derartiger Zusammenschlüsse ist die im gleichen Artikel charakterisierte Freihandelszone.

1) Freihandelszone

Eine Freihandelszone ist "eine Gruppe von zwei oder mehreren Zollgebieten, zwischen denen die Zölle und die anderen den Außenhandel beschränkenden Bestimmungen ... für den Hauptteil des Außenhandels mit den Erzeugnissen, die aus den die Freihandelszonen bildenden Gebieten stammen, beseitigt sind" (Art. XXIV, Ziff. 8, b des GATT). Dies zeigt, daß die vertragsschließenden Parteien einer Freihandelszone gegenüber dritten Staaten völlig freie Hand in der Gestaltung ihrer Handelspolitik haben²⁾. Diese Freiheit der Handelspolitik bedeutet, daß in einer Freihandelszone kein gemeinsamer Außenzolltarif herrscht, ferner, daß "die Freiheit des Warenverkehrs zwischen den Teilnehmern beschränkt ist auf Erzeugnisse, die aus den die Freihandelszone bildenden Gebieten stammen ... Da bei der Freihandelszone unterschiedliche Außenzolltarife bestehen, ist eine gleiche Regelung für Waren aus dritten Ländern undurchführbar"³⁾.

-
- 1) Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), vom 30. Oktober 1947, Anlagenband I, S. 4ff. zum Gesetz über das Protokoll von Torquay vom 21. April 1951 und den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen vom 10. August 1951 (BGBl. II, S. 173).
 - 2) Vgl. Kruse, A., Außenwirtschaft, Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Berlin 1958, S. 354.
 - 3) Nöll v.d. Nahmer, R., Außenwirtschaft, Heidelberg 1959, S. 167.

Die durch eine Freihandelszone bewirkte Liberalisierung des Handels hält sich, wie die vorherigen Ausführungen beweisen, in engen Grenzen. Die Freihandelszone verlangt keine weitgehende Aufgabe von Souveränitätsrechten in bezug auf die Handelspolitik. Kruse unterstellt daher, daß der "Entschluß zum Beitritt zu einer Freihandelszone leichter gefaßt werden wird als zu einer Zollunion"¹⁾.

2) Zollunion

Laut GATT, Art. XXIV, Ziff. 8, a ist eine Zollunion "die Ersetzung von zwei oder mehreren Zollgebieten durch ein einziges Gebiet, und zwar in der Weise:

- i) daß die Zölle und die anderen den Außenhandel beschränkenden Bestimmungen ... für den Hauptteil des Außenhandels zwischen den Gebieten der Mitgliedstaaten der Union oder zumindest für den Hauptteil des Außenhandels mit den aus diesen Ländern stammenden Erzeugnissen beseitigt werden; sowie
- ii) daß im wesentlichen gleiche Tarife und sonstige Bestimmungen von jedem Mitglied der Union im Handelsverkehr mit Gebieten, die dieser nicht angehören, angewendet werden".

"Danach gehören zum Wesen der Zollunion zweierlei:

- a) es müssen einmal die zwischen den Mitgliedern bestehenden Zölle und andere den Außenhandel einschränkende Maßnahmen, wie insbesondere Kontingente, wenigstens für den Hauptteil des Außenhandels beseitigt sein. Es wird also nicht ein vollständiger Abbau der Zwischenzolllinien oder eine gänzliche Beseitigung aller Kontingente und voller Übergang zur Liberalisierung gefordert ...
- b) Das zweite Kriterium ist der einheitliche Außenzolltarif gegenüber den außerhalb der Zollunion bleibenden Volkswirtschaften.

Die Zollunion soll als Einheit den übrigen Volkswirtschaften gegenüberstehen"²⁾.

Diese Darlegungen zeigen, daß bei einer Zollunion die Souveränität in der Handelspolitik der beteiligten Staaten weitgehend eingeschränkt wird. Während in einer Freihandelszone die Freibeweglichkeit von Gütern innerhalb der Vertragsländer notwendigerweise auf den Verkehr von Gütern, die im Bereiche der Zone hergestellt wurden, beschränkt bleiben muß, kann in einer Zollunion jedes Gut, das einmal den Außenzoll durchlaufen hat, innerhalb der Zollunion grundsätzlich frei zirkulieren. Es soll dadurch ein größerer Markt als ihn die einzelne

1) Kruse, a.a.O., S. 354.

2) Nöll v.d. Nahmer, a.a.O., S. 163.

Volkswirtschaft bietet, geschaffen und der Absatz der Güter der modernen Massenproduktion erleichtert werden¹⁾.

Wie aber schon von Nöll von der Nahmer oben betont, umfaßt die Zollunion oft nicht den gesamten zwischenstaatlichen Handel ihrer Mitglieder. Ihre Mittel (Zollabbau, Abbau von mengenmäßigen Beschränkungen, gemeinsamer Außenzolltarif) reichen nicht aus, um einen einheitlichen Binnenmarkt im Gebiete der Teilnehmerstaaten zu schaffen, wenn sie auch grundsätzlich den Freihandel und die freie Zirkulation der Güter anstrebt. Die Verflechtung der Volkswirtschaften ist zwar enger als bei einer Freihandelszone, aber nicht so weitreichend wie beim dritten Typ der wirtschaftlichen Koordination, der Wirtschaftsgemeinschaft.

3) Wirtschaftsgemeinschaft

Eine Wirtschaftsgemeinschaft wird im GATT nicht definiert, ist doch auch ihre Konkretisierung im Wirtschaftsleben jüngerer Datums als das GATT. Stellen Zollunionen eine Teilintegration, eine gemeinsame Gestaltung eines Gebietes der Volkswirtschaftspolitik nach einheitlichen Gesichtspunkten, dar²⁾, so verkörpert eine Wirtschaftsgemeinschaft eine Vollintegration der an ihr beteiligten Volkswirtschaften³⁾. Inwieweit diese Definition auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft angewandt werden kann, wird in der Einleitung zum zweiten Teil dieser Arbeit zu untersuchen sein. Sicherlich ist der erste Schritt auf dem Wege zu Wirtschaftsgemeinschaften die Gründung einer Zollunion, wie denn auch der Artikel 9 des "Römischen Vertrages" ausdrücklich darauf hinweist, daß die Zollunion der Mitgliedstaaten die Grundlage der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft darstellt⁴⁾. Darüber hinaus wird aber neben der "Schaffung gemeinsamer, dem gesamten wirtschaftlichen Austausch förderlicher Institutionen, vor allem einer einheitlichen Rechtsordnung und eines gemeinsamen Geldwesens" auch die "Führung einer einheitlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik" als wesentliches Merkmal einer Wirtschaftsgemeinschaft angesehen werden müssen⁵⁾.

Aus diesen Überlegungen wird bereits deutlich, daß ein einheitlicher, freier Binnenmarkt, sofern er überhaupt beim Zusammenschluß verschiedener Nationen erreicht werden kann, nur durch die Errichtung einer Wirtschaftsgemeinschaft gebildet wird.

1) Vgl. Nöll v.d. Nahmer, a.a.O., S. 164.

2) Vgl. Nöll v.d. Nahmer, a.a.O., S. 161.

3) Vgl. Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel, 24. Oktober 1962, S. 5f.

4) Gesetz zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, vom 27. Juli 1957 (BGBl. II, S. 753).

5) Napp-Zinn, A.F., Die Integration des Verkehrs, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 1958, S. 3.

II. Der Zollverein als Zollunion

Der Vertrag zum Deutschen Zollverein vom 22. März 1833 ¹⁾ begründete eine Zollunion. Dies geht schon aus den Bestimmungen des Artikels 1 hervor: "Die dermalen zwischen den genannten Staaten bestehenden Zollvereine werden für die Zukunft einen durch ein gemeinsames Zoll- und Handelssystem verbundenen und alle darin begriffenen Länder umfassenden Gesamtverein bilden". Hauptprinzip des Vereins war nach Artikel 6 die "Freiheit des Handels und Verkehrs und zugleich Gemeinschaft der Einnahmen an Zöllen ... wie beide in den folgenden Artikeln bestimmt werden". Der Vertrag sah für die beteiligten Staaten eine Verlegung der Zollgrenzen an die Außengrenzen vor, die Zollverwaltung sollte vereinheitlicht werden (Art. 4). Allerdings wurde sie nicht zentralisiert, also nicht als sozusagen supranationale Behörde der hoheitlichen Macht der Einzelstaaten entzogen. Zollgesetz, Zolltarif und Zollordnung galten einheitlich für alle Staaten, wenn auch in bezug auf gewisse Abgaben Modifikationen zugelassen werden konnten (Art. 4, Art. 5). Änderungsbeschlüsse und Sonderregelungen in bezug auf das Zollwesen konnten nur auf einstimmigen Beschluß aller Vertragsparteien durchgeführt werden (Art. 5). Die Zölle wurden von jedem beteiligten Staate an den Grenzen, die zugleich Grenzen zum Vereinsausland hin waren, für gemeinschaftliche Rechnung vereinnahmt und am Ende eines Geschäftsjahres nach Abzug der Verwaltungskosten usw. nach der Bevölkerungszahl gegeneinander aufgerechnet ²⁾ (Art. 22, Art. 29, Art. 30, Art. 34). Eine zentrale Hauptkasse des Zollvereins bestand nicht, vielmehr verwalteten die Einzelstaaten die Zolleinnahmen für Rechnung des Zollvereins nach den Bestimmungen des Artikels 29 und machten oder empfangen auf Anweisung des Centralbüros des Zollvereins und auf Beschluß der Generalkonferenz in Zollvereinsangelegenheiten Ausgleichszahlungen.

Diese knappe Darstellung der grundsätzlichen Bestimmungen für den Deutschen Zollverein beweist, daß die Gründer eine reine Zollunion ohne weitere Vereinheitlichung anderer Gebiete der Wirtschaft wollten ³⁾.

- 1) Zoll-Vereinigungsvertrag zwischen Preußen, Kurhessen und dem Großherzogthum Hessen einerseits, dann Bayern und Württemberg andererseits, vom 22. März 1833; in: Verträge und Verhandlungen über die Bildung und Ausführung des deutschen Zoll- und Handelsvereins, Bd. 1, Berlin 1845, S. 1 (Sammlung im folgenden zitiert als "Verträge und Verhandlungen").
- 2) Es bestanden Ausnahmen von dem Prinzip der Einnahmenverrechnung nach der Kopfzahl der Bevölkerung für Staaten, die einen höheren Verbrauch an hochveredelten Einfuhrwaren nachweisen konnten als der Durchschnitt der Zollvereinsstaaten (z. B. später Hannover und Oldenburg) oder die auf Grund ihrer geographischen Lage auf ihre bisherigen Zolleinnahmen verzichten mußten, sobald sie in den Zollverein eintraten (z. B. Frankfurt sowie der Thüringische Zoll- und Handelsverein). Über Hannovers Sonderstellung s. auch § 2, Kap. III der vorliegenden Arbeit.

Fußnote 3) s. Seite 9.

III. Ausgabesteuern

1) Warum "Ausgabesteuern"?

In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff "Ausgabesteuern" im Anschluß an die Gliederung der Steuern durch Terhalle in Einnahmesteuern, Besitzsteuern und Ausgabesteuern verwandt¹⁾. Diese Bezeichnung hat den Vorteil, daß sie genauer ist als der Begriff "Verbrauchssteuern" wie er in der amtlichen Terminologie der deutschen Steuergesetzgebung (GG, Art. 105) auftritt. Es wird bei der Besteuerung gewisser Güter nicht der Verbrauch (der von einer anderen Person als der des Käufers vorgenommen werden kann), sondern die Ausgabe, die der Käufer tätigt, besteuert. Auch die Terminologie "direkte" und "indirekte" Steuern, die sich auf die Möglichkeit einer Überwälzung der Steuer auf den letzten Käufer einer Ware^{2, 3)}, auf die Erhebung der Steuern nach Kataster oder nach Tarifen^{4, 5)} oder auf die mittelbare oder unmittelbare Erfassung der steuerlichen Leistungsfähigkeit^{6, 7)} erstrecken kann, erscheint der vielfältigen Bezugsmöglichkeit wegen nicht zweckmäßig. Wenn im Verlaufe der Untersuchungen und der Zitate aus den Verträgen zum Deutschen Zollverein von indirekten Steuern die Rede ist, so erklärt sich das aus der damals herrschenden Sprachregelung, die unter indirekten Steuern die "Zölle und Verbrauchsteuer⁸⁾" der heutigen amtlichen Terminologie verstand.

2) Ausgabesteuern: innere Ausgabesteuern und Zölle

Zölle und innere Ausgabesteuern (Verbrauchssteuern) werden traditionsgemäß von der Zollverwaltung verwaltet. Sie sind beide steuerliche Belastungen bestimmter zum Verbrauch bestimmter Güter. Die Tatsache ihrer Erhebung knüpft aber an verschiedene steuerbare Tatbestände an.

1) Terhalle, F., Finanzwissenschaft, Jena 1930, S. 138.

2) Vgl. Weddigen, W., Allgemeine Finanzwissenschaft, Bamberg 1949, S. 92/93.

3) Vgl. Terhalle, a.a.O., S. 138/139.

4) Vgl. Weddigen, a.a.O., S. 93.

5) Vgl. Terhalle, a.a.O., S. 139.

6) Vgl. Weddigen, a.a.O., S. 93.

7) Vgl. Terhalle, a.a.O., S. 139.

Fußnote 3) von Seite 8

Eine Ausnahme könnte in dem Artikel über das Münzwesen gesehen werden (Art. 14 des Zollvereins-Vertrages, vom 22. März 1833, in: "Verträge und Verhandlungen" ..., a.a.O., S. 6/7). Allerdings kann hier wohl angenommen werden, daß die Absicht der Vertragspartner nicht auf eine gemeinsame Währungspolitik, sondern auf verfahrenstechnische Erleichterungen bei der Zollabfertigung gerichtet war.

Zölle besteuern die "Warenbewegung über die Grenze"¹⁾, d.h. die Überführung einer Ware über die Zollgrenze zum Verbleib im Inland²⁾. Die innere Ausgabe-steuer ist "diejenige Ausgabebesteuerung, welche nicht aus Anlaß des Grenzüber-gangs, sondern auf Grund von innerwirtschaftlichen Tatsachen erfolgt"³⁾. Innere Ausgabesteuern werden erhoben bei der Herstellung, der Weiterverarbeitung oder dem letzten Verkauf einer Ware im Inland. Eine Ware kann also mit einem Im-portzoll und daneben mit einer inneren Ausgabesteuer belastet sein. Diese doppel-te Belastung tritt dann auf, wenn ausländische Rohstoffe, z.B. Tabaksblätter, im Inlande weiterverarbeitet werden. Sowohl Zölle als auch innere Ausgabesteuern sollen nicht von den Produzenten oder Verkäufern getragen, sondern auf den letz-ten Käufer im Preis weitergewälzt werden. Steuerzahler und Steuerträger sind also auf Grund der verschiedenen Erhebungstechniken für solche Ausgabesteuern oft nicht die gleiche Person.

3) Innere Ausgabesteuern: allgemeine und spezielle innere Ausgabesteuern, Freiverkehrsteuern oder Monopole

Die inneren Ausgabesteuern unterscheiden sich voneinander in der allgemeinen oder speziellen Belastung von Ausgaben. Allgemeine Ausgabesteuern treffen jede Art von Ausgabe. Ein Beispiel für diese Art Ausgabesteuer ist die Umsatzsteuer. Die speziellen Ausgabesteuern treffen nur bestimmte Artikel, also z.B. Bier, Tabak, Sekt usw.

Spezielle Ausgabesteuern können in Form von Staatsmonopolen (z.B. Salz, heute noch in Italien) oder von Freiverkehrsteuern erhoben werden.

4) Abgrenzung gegenüber den Gemeindesteuern

Ausgabesteuern können von allen Fisci erhoben werden. Im Rahmen dieser Arbeit sollen jedoch nur die staatlichen Ausgabesteuern, nicht die der nachgeordneten Gebietskörperschaften behandelt werden. Wenn auch Steuern wie z.B. die ge-meindliche Getränkesteuer bei der Errichtung von Zollunion oder Wirtschaftsge-meinschaften beachtet werden müssen, da ja auch sie zu der vom Bürger zu tra-genden Gesamtsteuerlast gehören, so ist es für unsere Untersuchung ausreichend, die staatlichen Verbrauchsabgaben zu betrachten.

1) Vgl. Terhalle, a.a.O., S. 400.

2) Vgl. Nöll v.d. Nahmer, a.a.O., S. 130.

3) Vgl. Terhalle, a.a.O., S. 409.

IV. Die Harmonisierung der Ausgabesteuern

1. Warum Harmonisierung der Ausgabesteuern?

Durch eine Zollunion soll ein größerer Markt, als ihn die einzelne Volkswirtschaft bietet, geschaffen werden¹⁾. Wenn auch schon im Kapital über die Eigenschaften einer Zollunion betont wurde, daß dies mit den Mitteln der Zollunion nicht voll zu erreichen ist (auch die Definition in Artikel XXIV, Ziff. 8 des GATT enthält daher nur gewisse Mindestbestimmungen), so darf die Zielsetzung des freien Warenverkehrs nicht verkannt werden. Freier Warenverkehr bedeutet: gleiche Wettbewerbsbedingungen für gleiche Produkte innerhalb des durch die Zollunion zu schaffenden größeren Marktes. Dies hat zur Voraussetzung, daß alle im Zollunionsbereich verkauften Produkte im gleichen Verhältnis durch die erhobenen Ausgabesteuern belastet werden, da sie auch, falls sie aus dem Ausland stammen, an allen Grenzen dem gleichen Importzoll nach dem einheitlichen Zollunionstarif unterliegen. Die Tatsache der Zollerhebung an sich hat demnach keine wettbewerbsverzerrenden Wirkungen, wenn auch nicht übersehen werden darf, daß die Höhe des Zolles in den zusammengeschlossenen Ländern unterschiedliche Wirkungen haben kann. Ob dies der Fall ist, hängt von den Motiven für die Zollerhebung ab. Wird ein Zoll nur erhoben, um den Staaten eine Einnahme zu verschaffen, so kann grundsätzlich angenommen werden, daß ein einheitlicher Zollsatz in allen Ländern der Zollunion die gleiche Wirkung hat. Soll aber ein Zoll mittelbar oder unmittelbar einen bestimmten inländischen Produktionszweig schützen, so kann ein einheitlicher Außenzollsatz den Wettbewerb innerhalb der Union verfälschen. Aus historischen und geographischen, sozialpolitischen und anderen Gründen kann ein Zollsatz für eine Industrie in einem Partnerland notwendig, in den anderen aber unnötig sein. Gilt in diesem Falle der hohe Einfuhr-Schutzzoll für die Importe nach allen Vereinsstaaten, so entsteht daraus für die Industrien der Länder, die des Schutzes nicht bedürfen, ein unverdienter Vorteil im inneren Wettbewerb. Die von einer solchen Schutzzollmauer umgebene, im Grunde aber nicht schutzbedürftige Industrie könnte allerdings in dem vorübergehenden Vorteil im inneren Wettbewerb keinen ausreichenden Ausgleich dafür sehen, daß durch den Erziehungszoll die Konkurrenz innerhalb der Zollunion in dem Augenblick verschärft wird, in dem die geschützte schwächere Industrie wettbewerbsfähig geworden ist.

Die Bestrebungen des Deutschen Zollvereins mußten also, um einen wirklich freien Handel zu ermöglichen, darauf gerichtet sein, im Vereinsinland eine Ware, die aus einem der Partnerländer stammt, in einem anderen steuerlich nicht höher zu belasten als am Ort seiner Herkunft. Dies zu erreichen, wäre einfach gewesen, wenn mit dem gemeinsamen Zollsystem auch ein gemeinsames übernationales Steuersystem in allen Staaten des Zollvereins angenommen worden wäre. Diese

1) Vgl. Nöll v.d. Nahmer, a.a.O., S. 164.

Maßnahme wiederum hätte den Rahmen der Zollunion gesprengt; im Rahmen der Zollvereinsverträge wurde eine so weit reichende Gemeinsamkeit nicht angestrebt. Handelsfreiheit und Wettbewerbsgleichheit aber sollten geschaffen werden, deshalb mußten die Vertragspartner versuchen, die gleichmäßige Belastung der zirkulierenden Waren auf andere Art zu erreichen. Dies war eine schwierige Aufgabe, da die Staaten des Zollvereins, wenn auch "deutscher Nation", in ihrem sozialen Aufbau, politisch, historisch, geographisch so verschieden voneinander waren wie heute z.B. die Bundesrepublik, Italien, die Niederlande und Frankreich. Daß sie im Deutschen Bunde zusammengefaßt waren, spielte dabei keine Rolle. Die Vereinsstaaten hatten verschiedene Steuersysteme, deren Motivierung vom fiskalischen Interesse der größtmöglichen Einnahmeerzielung über gesellschaftliche Interessen der Privilegierung gewisser gesellschaftlicher Gruppen bis zum wirtschaftspolitischen Interesse der Bevorzugung einer volkswirtschaftlichen Produktionsweise vor der anderen reichte. Dazu kam noch die unterschiedliche historische Entwicklung der Steuersysteme in den Mitgliedstaaten, wobei das hartnäckige Festhalten an einmal eingeführten Steuern die "Systeme" eher zu Konglomeraten machte. Daneben bestanden gemeindliche Steuern, die die Wirkungen der Staatsteuern nicht immer günstig oder auch nur vorhersehbar beeinflussten. Der Unterschied in der Belastung von Produkten in den einzelnen Staaten des Deutschen Zollvereins hing vom Fiskalbedarf an sich und auch von dem Verhältnis der Belastung des Steuerzahlers durch andere als Ausgabesteuern ab. In die Regelung der Ausgabesteuern war nun durch den neuen Zolltarif bereits eingegriffen worden. Da anfangs noch keine aus der Zollvereinspraxis gewonnenen Anhaltspunkte für die Schätzung des Aufkommens aus Zöllen bei Anwendung des neuen Vereinszolltarifes vorlagen, erschien dieses Einkommen besonders ungesichert und unbestimmbar. Ein von jedem auch der später beitretenden Staaten in extenso diskutiertes Problem ist die Frage, ob - nach dem Verlust der Durchgangszölle und der Eingangszölle für die Waren aus den jetzigen Vereinsländern - nun auch durch den Verlust des Zollschatzes für die einheimischen Industrien das Steueraufkommen zurückgehen würde¹⁾. Kühne schreibt dazu in seiner 1836 erschienenen Schrift über den deutschen Zollverein: "Der Verlust - um für jetzt noch diesen Ausdruck beizubehalten - ist auf Seiten der landesherrlichen Kassen, der Gewinn auf Seiten der Steuerpflichtigen. Der Preuße, welcher bisher sächsisches oder bayerisches oder hessisches Erzeugniß, der Baier, welcher preußisches oder sächsisches Product um einen durch den Zutritt des Zolls erhöhten Preis erkaufen mußte, sie alle erlangen durch den Zollverein die Möglichkeit denselben Gegenstand für einen um den Betrag des Zolls geringeren Preis zu kaufen.

1) Vgl. z.B. Bericht des Ausschusses zur Begutachtung der Zollverträge vom 1. März 1852, in: Geheime Landtagsverhandlungen des Landes Oldenburg, o.O., o.J., vermutlich Oldenburg 1852, Sammelband ohne Seitenbezeichnung, handschriftlich vervielfältigt, vorhanden bei der Landesbibliothek Oldenburg.

Der Verlust oder die Mindereinnahme der Staatscasse ist also keine Folge noch Anzeichen verminderter Steuerkraft oder Leistungsfähigkeit der Beitragspflichtigen, sondern rührt im Gegentheil von einer dem Volke ersparten Ausgabe her, und jedenfalls würde diese Ersparniß in einer anderen Form für die Staatscasse in Anspruch genommen werden können, ohne die Steuerlast im ganzen zu erhöhen¹⁾. Diese Art der Betrachtung herrschte aber nicht bei allen Staatsmännern der Zeit vor. Ein Abschnitt aus einem Artikel der Allgemeinen Preußischen Zeitung von 1844 zeigt, wie auch in Preußen, dem Lande, dessen General-Steuerdirector Kühne war, gewisse Vorsichtsmaßregeln getroffen wurden. Es heißt da: "Es ist nicht mehr unbekannt, daß Preußen auf den Fall, daß seine finanziellen Verluste eine gewisse Höhe erreichten, sich eine Kündigung, einen Austritt vorbehalten hatte ..."²⁾. Auch Treitschke zitiert einen solchen Artikel; allerdings weist er darauf hin, daß diese Klausel auf Betreiben Bayerns und Württembergs in den Vertrag aufgenommen worden war³⁾. In den offiziell veröffentlichten Verträgen und Verhandlungen über die Bildung und Ausführung des deutschen Zoll- und Handelsvereins (Berlin 1845 bis 1858) ist ein derartiger Vorbehalt nicht enthalten, da es sich aber, wie Weber bemerkt, um einen geheimen Artikel handelte, "dessen Fassung zu so vielen Anständen Anlaß gab und der auch bei der Ratification von Bayern beanstandet worden war"⁴⁾ (sic! Treitschke behauptet das Gegenteil!), ist es durchaus möglich, daß dieser Artikel in die offiziellen Vertragsveröffentlichungen nicht aufgenommen worden ist.

Wenn auch eine Vereinheitlichung der inneren Ausgabesteuern - im Gegensatz zu den Zöllen - außerhalb der Absichten der vertragschließenden Parteien lag (eine Behauptung, die erst durch die Entwicklung im Zollverein, nicht durch den Vertragstext selber zu belegen ist), so mußten sich die vertragschließenden Regierungen doch darüber klar sein, daß in Ländern mit hohen inneren Ausgabesteuern eine Unterwanderung des Marktes durch die Produkte aus anderen Vereinsländern mit niederer Ausgabesteuerung stattfinden würde, so lange nur der Steuerunterschied die Transportkosten deckte. Diese Ungleichheit der Startbedingungen aufzuheben, war besonders das Ziel der Länder mit hohen Verbrauchsabgaben. Die Lösung des Zwiespalts zwischen der Abneigung gegen Eingriffe in das innere Steuersystem der Vereinsländer und der Angst vor einem Einnahmeausfall lag in der Harmonisierung der inneren Ausgabesteuern.

- 1) Kühne, Ludwig, Über den deutschen Zollverein, Leipzig 1836, S. 15/16.
- 2) "Der Zollverein und dessen Verhandlungen mit Hannover", o.V., Abdruck aus der Allgemeinen Preußischen Zeitung, Berlin 1844, S. 6 (Nummer nicht angegeben).
- 3) Vgl. von Treitschke, H., Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Leipzig 1927, Bd. 4., S. 360.
- 4) Vgl. Weber, Wilhelm, Der deutsche Zollverein, Geschichte seiner Entstehung und Entwicklung, 2. Aufl., Leipzig 1871, S. 178.

2. Definition: Harmonisierung der inneren Ausgabesteuern

Welchen Sinn kann das Wort "Harmonisierung" in diesem Zusammenhange haben? Harmonisierung bedeutet das Erreichen einer Harmonie (*ἁρμονία* griech. = Eintracht¹⁾). Harmonie ist das "einträchtige" Nebeneinanderbestehen verschiedener Teile in einer Einheit, "der Zusammenhang der Teile, die zu einem widerspruchslosen Ganzen verbunden sind"²⁾. Dabei bleibt also die Individualität der einzelnen Komponenten erhalten. Harmonisierung bedeutet also nicht die Herbeiführung einer Einheit durch Zerstörung der Einzelteile und Zusammenfassung ihrer Trümmer unter neuen Gesichtspunkten zu einem wohlgeordneten Ganzen. Sie schließt vielmehr die grundsätzliche Erhaltung des Bestehenden ein.

Harmonisierung der inneren Ausgabesteuern kann also vom Begrifflichen her nicht die Vereinheitlichung der Steuersysteme in den Staaten des Zollvereins darstellen, etwa die geschlossene Unterwerfung der Partner unter ein zentrales, eventuell sogar supranationales Steuersystem, denn dabei würden die individuellen Steuersysteme untergehen. Die Grenze der inneren Ausgabesteuerharmonisierung ist also die Integration der inneren Ausgabesteuern. Kurz gefaßt: Die Harmonisierung der inneren Ausgabesteuern in einer Zollunion ist ein Werkzeug zur Erreichung einer einheitlichen steuerlichen Belastung gleichzeitig besteuerteter Güter in allen Partnerländern³⁾. Sie wird charakterisiert durch den schrittweisen Ausgleich staatlicher Sonderinteressen auf dem Gebiet der inneren Ausgabebesteuerung auf dem Verhandlungswege. Dabei werden die inneren Ausgabesteuern in den Zollunionsländern so aufeinander abgestimmt, daß ihre Wirkungen auf das Steuerobjekt unter Berücksichtigung des bereits bestehenden inneren Steuer-Zusammenhanges überall gleich sind.

Welche Aufgabe diese Harmonisierung im Deutschen Zollverein darstellte, zeigt sich daran, daß noch zur Zeit der ersten Vertragserneuerung im Jahre 1841 über 100 verschiedene Rechtsvorschriften über innere Ausgabesteuern in den Partnerländern bestanden, wie eine auf der fünften Generalkonferenz in Zollvereinsangelegenheiten in Stuttgart vorgelegte Aufstellung beweist⁴⁾.

1) Keyzers Fremdwörterlexikon, Heidelberg 1952, S. 147.

2) Der Große Brockhaus, 15. Aufl., Leipzig 1931, Bd. 8, S. 182.

3) Über die Harmonisierung der inneren Ausgabesteuern in einer Wirtschaftsgemeinschaft auf der Grundlage einer Zollunion (Beispiel: EWG) wird im zweiten Teil dieser Untersuchung noch zu sprechen sein. Es kommt an dieser Stelle nur auf eine Definition der Harmonisierung in bezug auf den Deutschen Zollverein an.

4) Verhandlungen der 5. Generalkonferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Beilage 5 zu § 37 des Hauptprotokolls, Stuttgart 1842, Teil II, S. 27ff.

§ 2. Die inneren Ausgabesteuern im Zollverein *)

I. Gründungszeit des Zollvereins bis zur ersten Erneuerung der Verträge 1841

1. Grundlegende Bestimmungen im Verträge von 1833 betreffs der inneren Ausgabesteuern

Der Teil der Bestimmungen des Vertrages vom 22. März 1833, in dem auch von den inneren Ausgabesteuern die Rede ist, beginnt mit der Feststellung, daß innerhalb des neugegründeten Vereins Handels- und Verkehrsfreiheit herrschen solle (Artikel 6). Ausgenommen vom freien Verkehr werden dann (Artikel 7):

- a) die zu den Staatsmonopolen gehörenden Gegenstände,
- b) die Güter, die unter Patentschutz stehen,
- c) die "im Innern der contrahirenden Staaten gegenwärtig entweder mit Steuern von verschiedener Höhe, oder in einem Staate gar nicht, in dem andern aber mit Steuern ... belegten inländischen Erzeugnisse".

Alle beteiligten Staaten erkennen dann in Artikel 11 an, daß eine "Übereinstimmung der Gesetzgebung und der Besteuerungssätze in ihren Staaten" wünschenswert sei und bekennen sich zu dem Bestreben, eine solche "Gleichmäßigkeit" herbeizuführen.

Diese Bemerkung ist eine Art Präambel zu den eigentlichen Verbrauchsteuerbestimmungen. Sie zeigt, daß die Übereinstimmung der Gesetzgebung und der Steuersätze für die Vertragspartner als Fernziel angesehen wurde, an das deklatorisch sich zu binden sie im Augenblick keine Bedenken hatten. Wie wenig stark diese Bindung an den Gedanken der Vereinheitlichung in Wirklichkeit gedacht war, zeigt die ziemlich unbestimmte Formulierung. Tatsächlich ist denn auch dieses Ziel während der ganzen Laufzeit des Zollvereins wegen des Widerstandes einiger beteiligter Regierungen nicht erreicht worden. Zunächst aber mußten die in den einzelnen Vereinsländern bestehenden inneren Ausgabesteuern zueinander in Beziehung gesetzt werden, um die ersten Schritte zu einem freien Warenverkehr einzuleiten. Die folgenden Bestimmungen des Artikels 11 zeigen, daß dazu Maßnahmen ergriffen wurden, die das Erreichen einer Harmonie zwischen den Systemen unter Erhaltung der Charakteristika anstrebten.

*) Bemerkung: In den folgenden Kapiteln werden nur die inneren Ausgabesteuern behandelt werden, die als Freiverkehrsteuern zu Erhebung kommen. Den durch Staatsmonopole erhobenen Steuern wird ein späteres Kapitel eigens gewidmet.

2. Die Ausgleichsteuern

a) Grundsätze der Ausgleichsteuern

Bemühten die Vertragspartner sich in der Folgezeit nicht um eine Einheitlichkeit der Gesetzgebung und der Steuersätze für die inneren Ausgabesteuern, ... so mußten sie doch schon zum Wohle ihrer eigenen Wirtschaft, wenn schon nicht zum Wohle der Wirtschaft ihrer Partnerstaaten, versuchen, eine einheitliche Belastung der mit inneren Ausgabesteuern belegten Waren zu erreichen. Sie bedienten sich dazu des Instrumentes der Ausgleichsteuer. Bis dahin, wo dieses Ziel erreicht worden (das Ziel der Einheitlichkeit der Gesetzgebung und der Steuersätze. D.V.), können zur Vermeidung der Nachtheile, welche für die Producenten des eigenen Staates im Verhältnisse zu den Producenten in anderen Vereinsstaaten aus der ungleichen Besteuerung erwachsen würden, Ergänzungs- oder Ausgleichungs-Abgaben ... erhoben werden" (Artikel 11). Diese Ausgleichsabgaben sollten nach dem Unterschied der inneren Ausgabesteuer im Bestimmungslande gegenüber der Steuer im Herkunftslande bemessen werden, fielen daher dort fort, wo im Herkunftsland eine gleich hohe oder höhere Steuer von dem betreffenden Gut erhoben wurde (Art. 11, Abs. 1). Es ist nur logisch, daß diese Ausgleichsteuern sich dann veränderten, wenn sich in einem Lande die inneren Ausgabesteuern änderten. Senkungen der Ausgleichsabgaben konnten autonom vorgenommen werden, Erhöhungen jedoch erforderten Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien, um einen Nachweis der Zulässigkeit solcher Erhöhungen nach den Bestimmungen des vorliegenden Vertrages zu erbringen (Art. 11, Abs. 2). Eine weitere Beschränkung für die Erhebung von Ausgleichsabgaben erscheint in Art. 11, Abs. 5, der einen ausschließlichen Katalog der Waren bringt, die überhaupt mit Ausgleichsteuern belegt werden dürfen. Dies sind grundsätzlich: Bier und Malz, Branntwein, Wein, Traubenmost, Tabakblätter.

Höchstgrenze jeder Ausgleichungsabgabe waren bestimmte Steuersätze (Art. 11, Abs. 3) und zwar für Wein und Most, Branntwein und Tabak die Steuersätze in Preußen, für Bier und Malz die Sätze Bayerns.

Waren einmal von einem der genannten Artikel die Ausgleichsabgaben erhoben worden, so durften keine weiteren inneren Ausgabesteuern, weder für Rechnung des Staates, noch für Rechnung einer anderen Gebietskörperschaft erhoben werden (Art. 11, Abs. 6).

Um die angestrebte Gleichmäßigkeit der Belastung auch wirklich zu erreichen, war es verboten, Rückvergütungen innerer Ausgabesteuern beim Export zu gewähren. Diese Rückvergütungen hätten sonst den Charakter einer Exportprämie gehabt (Art. 11, Abs. 4). Auch versteckte Maßnahmen zur Ausfuhrförderung, wie z.B. Steuernachlässe auf Güter, die für den Export bestimmt waren, wurden verboten¹⁾. (Fußnote 1) s. Seite 17)

Die Ausgleichsabgaben kamen dem Staate zugute, wohin die Versendung erfolgte (Prinzip der Besteuerung im Bestimmungslande!) und konnten entweder von diesem beim Wareneingang oder vom Versandstaate für Rechnung des Bestimmungslandes erhoben werden (Art. 11, Abs. 8).

Es bleibt bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, welche Schwierigkeiten in der Verwaltung der Ausgleichsabgaben aufkommen mußten, war doch die Höhe der zu erhebenden Abgabe für ein und dasselbe Gut je nach dem Lande seiner Herkunft verschieden. Ein Auszug aus einem Separat-Artikel des Vertrages vom 22. März 1833, der über die Höhe der Ausgleichsabgaben bestimmt, soll das illustrieren:

Separat-Artikel 6 zum Artikel 11 des offenen Vertrages:

"1.) Die Ausgleichungs-Abgaben betragen dermalen: ... III. In Kurhessen: A. Beim Übergange aus Bayern und Württemberg (mit Ausnahme des Bayerischen Rheinkreises): 1.) Vom Branntwein 1 1/2 Rthlr. für die Steuer-Ohm zu 120 Quart Preußisch ... B. Beim Übergange aus dem Bayerischen Rheinkreise: ... 2.) Vom Branntwein 3 Rthlr. für die Ohm. C. Beim Übergange aus dem Großherzogthum Hessen: 1.) Vom Branntwein 3 Rthlr. für die Ohm" 1).

b) Welche Wirkungen haben Ausgleichsteuern und Ausgabesteuern aufeinander?

Ausgleichsteuern sind eine besondere Art der Ausgabebesteuerung, die terminologisch zwischen Zöllen und inneren Ausgabesteuern steht. Kruse sieht in ihnen eine besondere Art von Ausgleichzöllen²⁾. Auch Terhalle behandelt derartige Abgaben unter dem Namen Ausgleichszoll³⁾. Für die Ausgleichsabgaben im Deutschen Zollverein aber trifft diese Terminologie nicht voll zu. Binnenzölle waren laut Vertrag abgeschafft, da die Vereinsländer ein gemeinsames Zollgebiet bilden sollten. Die Ausgleichsteuern waren gleichsam als Ergänzung der bestehenden Steuersysteme gedacht ("Ergänzungsabgaben"). Wenn sie auch auf Grund des

1) Separat-Artikel zu dem Zoll-Vereinigungs-Vertrage zwischen Seiner Majestät dem Könige von Preußen, Seiner Hoheit dem Kurprinzen und Mitregenten von Hessen und Seiner Königlichen Hoheit dem Großherzoge von Hessen einerseits, dann Seiner Majestät dem Könige von Bayern und Seiner Majestät dem Könige von Württemberg andererseits, vom 22. März 1833, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 1, a.a.O., S. 18.

2) Vgl. Kruse, a.a.O., S. 296.

3) Vgl. Terhalle, a.a.O., S. 404f.

Fußnote 1) von Seite 16

Vgl. Anlagen IV. und V. zum Protokoll vom 31. Oktober 1833, in "Verträge und Verhandlungen", Bd. 1, a.a.O., S. 75 und S. 83.

Tatbestandes des Grenzüberganges einer Ware erhoben wurden, insofern also den Zöllen gleichen, so handelte es sich nach Inkrafttreten des Vertrages hier nicht mehr um Zollgrenzen, sondern um Steuergrenzen. Darüber hinaus waren die Einnahmen an Zöllen gemeinschaftlich; um den Charakter von Zöllen zu haben, hätten also die Ausgleichsteuern von den Ländern gegeneinander aufgerechnet werden müssen. Die Ausgleichsabgaben verblieben aber grundsätzlich dem erhebenden Staat. Daher scheint es passender, in ihnen Ergänzungssteuern zu den inneren Ausgabesteuern zu sehen.

Im Sinne der Harmonisierung, wie sie im § 1 dieser Untersuchung definiert wurde, erscheinen die Ausgleichsteuern als die verbindenden Teile, die aus den vielfältigen Elementen der vorhandenen Systeme der inneren Ausgabesteuerung eine ohne Reibung funktionierende Zollvereins-Finanzmaschinerie machen sollten.

Erstaunlicherweise aber enthielten gerade die Bestimmungen, die anstelle der Vereinheitlichung der Besteuerung eine Harmonisierung setzen sollten, Vorschriften für die Partnerstaaten, die auf lange Sicht gesehen in die verschiedenen inneren Ausgabesteuersysteme eingreifen und eine Vereinheitlichung vorantreiben mußten.

α) Beschränkung des Warenkatalogs

Die Festlegung, welche Artikel ausgleichsteuerpflichtig gemacht werden konnten, wirkte sich hemmend auf die Tendenz der Staaten aus, neue innere Ausgabesteuern auf andere Artikel als die im Vertrag genannten zu legen, um damit Einnahmen zu erzielen. Hätte nun ein Staat dies trotzdem versucht, so hätte die allgemeine Handels- und Verkehrsfreiheit alle Hoffnungen auf Einnahmen zunichte gemacht. Für

- i) Produktionssteuern wäre die eigene Industrie ohne den Schutz einer Ausgleichsabgabe gegenüber den Einfuhren aus Ländern mit niedrigeren inneren Ausgabesteuern ins Hintertreffen geraten, besonders bei der Verbesserung der Verkehrswege, die sich damals anbahnte. Damit wäre eine Vermehrung des Steueraufkommens unmöglich geworden.

Für

- ii) Steuern auf den letzten Verkauf wiederum hätte der Anreiz zum Schmuggel der Neubesteuerten Waren verstärkte Grenzbewachung und damit erhöhte Kosten verursacht, neben der Tatsache, daß durch den Schmuggel weitere Einnahmen verlorengegangen wären.

In beiden Fällen hätte es sich logischerweise als unergiebig erwiesen, neue Ausgabesteuern einzuführen für Waren, die nicht gleichzeitig ausgleichsteuerfähig waren. Hier beugten also die Bestimmungen des Vertrages einem weiteren Divergieren der inneren Ausgabesteuerung in den Vereinsländern vom Steuerobjekt her. vor.

β) Begrenzung der inneren Ausgabesteuersätze

Preußen und Bayern hatten beide ein besonderes Interesse daran, Ausgleichsteuern zu erheben, war doch Preußen das Land mit der höchsten staatlichen Besteuerung für Wein und Most, Tabak und Branntwein, Bayern das Land mit der höchsten Biersteuer. Dennoch ist es erstaunlich, daß beide Länder die Anerkennung ihrer Besteuerungssätze als Höchstsätze für die Ausgleichsteuern durchsetzen konnten. Zu erklären ist dies dadurch, daß in den beiden Vereinen, die Vorläufer des Zollvereins waren, Preußen und Bayern die bedeutendsten Mitgliedstaaten hinsichtlich der Bevölkerungszahl und politischen Einflusses waren.

Die Begrenzung der Ausgleichsabgaben auf ein Maximum stellt zugleich eine Begrenzung der Höhe der inneren Ausgabesteuern überhaupt dar. Es gilt hier sinngemäß, was im vorhergehenden Abschnitt über die Erhebung der staatlichen Ausgabesteuern von Artikeln, die nicht ausgleichsteuerfähig waren, gesagt wurde. Welchen Sinn hätte es gehabt, die Steuersätze im Innern zu erhöhen, wenn an Ausgleichsteuern nicht mehr als die preußischen Steuersätze erhoben werden durften?

Ferner erschwerten gerade die Bestimmungen über die Erhöhung von Ausgleichsteuern überhaupt jede Erhöhung der inneren Ausgabesteuern. Jede Heraufsetzung, die ihren Niederschlag in den Ausgleichsteuern finden sollte, mußte laut Vertrag in Verhandlungen mit den Vertragspartnern begründet werden.

Auch hier zeigen sich Elemente in den Vertragsbestimmungen, die sich nicht harmonisierend, sondern egalisierend auswirken mußten.

γ) Ausschaltung der Gemeindesteuern

Auf die Gegenstände, auf die bereits eine Ausgleichsabgabe erhoben worden war, durfte keine weitere Staats- oder Kommunalsteuer gelegt werden (Art. 11, Abs. 6). Ausgenommen von dieser Regelung waren Bier und Malz. Die Vorschrift, daß bei inneren Ausgabesteuern, die nicht den Warenkatalog der ausgleichsteuerfähigen Waren betrafen, die Produkte des übrigen Vereinsinlandes nicht anders besteuert werden dürften als die einheimischen Produkte, sollte einer Diskriminierung durch mehr oder minder versteckte Sonderlasten auf Produkte anderer Vereinsländer vorbeugen. Beide Vorschriften zusammen stellen somit ebenfalls eine Maßnahme dar, die über die Abstimmung der Steuersysteme im Rahmen einer Harmonisierung hinausgehen (Art. 12).

c) Die Beurteilung der Ausgleichsteuern als Mittel der Fiskal- und der allgemeinen Wirtschaftspolitik

Die Ausgleichsteuern hatten zweifache Wirkungen. Die im Vertrag ausdrücklich beabsichtigte Wirkung war, die einheimischen Produzenten vor einer in unge-

rechter Weise steuerlich bevorzugten Konkurrenz zu schützen. Gleichzeitig erbrachten sie aber auch Einnahmen, die den Staaten die durch die fortgefallenen Binnenzölle entgangenen Einnahmen zumindest teilweise ersetzen konnten.

Eine sicherlich nicht beabsichtigte Nebenwirkung der Ausgleichsabgaben war die, daß sie zu einem Mittel der Einnahmeerzielung per se werden konnten. Dies geschah zum Beispiel dann, wenn durch den freieren Verkehr im Zollverein eine Änderung der Konsumgewohnheiten oder eine Verbesserung der Verkehrswege eintrat, durch die ein besteuarter Artikel in vermehrtem Maße eingeführt wurde, ohne daß sich dessen Produktion im Inland wesentlich steigerte¹⁾.

Die Ausgleichsabgaben trugen trotz der gegenteiligen Begründung als Ergänzungsabgabe sehr oft auch dadurch den Charakter von Schutzzöllen, daß sie im Verhältnis zum Werte der eingeführten Waren, die durch die Transportkosten bereits verteuert waren, zu sehr ins Gewicht fielen, um noch die Einfuhr preiswerter und minderer Qualitäten nutzbringend für den Importeur zu machen. Dadurch wurden inländische Produktionen erhalten, die unter Umständen in dem durch den Zollverein angestrebten größeren Wirtschaftsgebieten sich nicht hätten behaupten können. Hinzu trat eine Art des "administrativen Protektionismus" dadurch, daß die Steuer im Inland nach verschiedenen Wertgruppen gestaffelt erhoben werden konnte (z.B. die Weinsteuern in Preußen), für die Erhebung der Ausgleichsabgabe aber der höchste Steuersatz als Richtmaß angenommen wurde. Die sich daraus ergebende Problematik wird bei der Behandlung der Übergangsteuer vom Wein im § 3, Kapitel III dieser Untersuchung noch betrachtet werden müssen. Die Ausgleichsteuern werden mithin als ein vielseitiges Instrument der Wirtschaftspolitik der Vereinsstaaten angesehen werden müssen, das in sich einen Mißbrauch zu im Vertrag nicht vorgesehenen oder sogar von ihm ausgeschlossenen Zwecken ermöglichen konnte.

Ein wesentlicher Fehler in der Berechnung der Ausgleichsabgaben lag auch darin, daß sie als Unterschiedsbetrag der verschiedenen Staatssteuern erhoben wurden, eventuelle steuerliche Belastungen des Importgutes durch gemeindliche Abgaben im Heimatland aber nicht berücksichtigt wurden. Eine Ausnahme machte die gemeindliche Biersteuer des Stadtstaates Frankfurt, die ausgleichsteuerfähig war²⁾. Auch auf das Problem der Gemeindesteuern wird im Rahmen der Betrachtung der Übergangsteuer vom Wein noch einzugehen sein.

1) Über die finanzwirtschaftliche Wirkung der Ausgleichsteuern, s. auch § 2, II, 2b, i.

2) Siehe auch S. 24 der vorliegenden Arbeit.

d) Warenzug und Wertfeststellung an der Grenze

Wie konnten nun überhaupt in einem einheitlichen Zollgebiet, wie es der deutsche Zollverein bilden sollte, nach Fortfall der Zollgrenzen die Erhebung und Sicherung der Ausgleichsabgaben an den Steuergrenzen vonstatten gehen? Der Grundvertrag sah in den Artikeln 11, Abs. 9 und Abs. 10 das Folgende vor:

"Es sollen in jedem der contrahirenden Staaten solche Einrichtungen getroffen werden, vermöge welchen die Ausgleichungs-Abgabe in dem Vereinslande, aus welchem die Versendung erfolgt, am Orte der Versendung oder bei der gelegenen Zoll- oder Steuerbehörde entrichtet oder ihre Entrichtung durch Anmeldung sichergestellt werden kann. So lange, bis diese Einrichtungen durch besondere Übereinkunft festgesetzt werden, bleibt der Verkehr mit Gegenständen, welche einer Ausgleichungs-Abgabe unterliegen, in der Art beschränkt, daß dieselben, ohne Unterschied der transportierten Quantitäten, in dem Gebiet des abgabeberechtigten Staates nur auf den in Artikel 8 bezeichneten, oder noch anderweitig zu bestimmenden Straßen eingeführt und an den dort einzurichtenden Anmelde- und Hebestellen angemeldet und resp. versteuert werden müssen ...".

Ein Beispiel dafür, wie diese Anmeldung und Erhebung vonstatten ging, bietet das Protokoll über die Ausgleichsabgaben zwischen Preußen, dem Großherzogthume Hessen, Sachsen, Kurhessen und Thüringen vom 31. Juli 1838¹⁾. Die hier beigelegten fotokopierten Formulare zeigen, daß bei der Versendung ausgleichsteuerpflichtiger Gegenstände nicht nur die Versandroute, sondern auch die für den Versand und Transport benötigte Zeit in Warenbegleitscheinen ausgefertigt wurde. Gleichzeitig gaben sich die Steuerhebestellen gegenseitig Nachricht darüber, ob und wann die unter Steuerverschluß stehenden Waren eingetroffen waren. Wenn auch im Artikel 11, Abs. 10 des Zollvereinsungsvertrages von 1833 darauf hingewiesen wurde, daß infolge der Ausgleichbesteuerung keinesfalls "der Verkehr mit Gegenständen, von welchen eine Ausgleichungsabgabe nicht zu entrichten ist, einer weiteren, als der in dem oben gedachten Artikel (8, d. V.) angeordneten Aufsicht unterworfen sein wird", so schrieb der angeführte Artikel 8 doch vor, daß "die Waarenführer, unter Vorzeigung ihrer Frachtbriefe oder Transport-Zettel, die aus dem einen in das andere Gebiet überzuführenden Gegenstände

1) Verhandlungen der zweiten Generalkonferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Dresden 1838, S. 221ff. (Beilagen). Außer dem Ausfuhrschein gab es noch Transportscheine zur Warenbegleitung zwischen den Zollämtern, Abfuhrscheine für den Transport steuerpflichtiger Waren innerhalb eines Landes.

Nach dem Übergang zum System der Übergangsabgaben nach 1841 erwies es sich als notwendig, Ursprungszeugnisse und, anstelle des Ausfuhrscheins, sog. Übergangsscheine für Waren, welche einer inneren Steuer unterliegen, einzuführen (vgl. Verhandlungen der fünften Generalkonferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Teil II, S. 21 u. 37).

anzugeben haben". Von einem freien Warenverkehr also konnte angesichts der Sicherung und Erhebung der Ausgleichungsabgaben nicht die Rede sein. Und wenn auch Treitschke in seiner Beschreibung der Neujaarsnacht 1834 davon spricht, wie sich "mit dem letzten Glockenschlag des alten Jahres die Schlagbäume" hoben und es mit Jubelruf und Peitschenknall "durch das befreite Land" (gemeint ist hier Mitteldeutschland) vorwärts ging¹⁾, so ist doch wahrscheinlich, daß in den Stunden vor Mitternacht die Steuerbeamten und Zöllner der Staaten, die keine besonderen Vorkehrungen zur Vermeidung von Verkehrserschwernissen durch Ausgleichs-abgaben getroffen hatten (s. nächster Abschnitt), mit der Kontrolle der "hochbe-ladenen Wagen" alle Hände voll zu tun gehabt haben, um das Vorhandensein aus-gleichsteuerpflichtiger Waren festzustellen.

e) Ausgabesteuer-Spezialvereine innerhalb des Deutschen Zollvereins

Unter Berücksichtigung der Verkehrsschwierigkeiten, die sich, wie im vorhergehen-den Abschnitt beschrieben, aus der Erhebung der Ausgleichsteuern ergaben, ist es nicht verwunderlich, daß zwischen verschiedenen Partnerländern bereits in dem Jahr vor Inkrafttreten der Zollvereinsverträge eine weitergehende steuerliche Integration vereinbart wurde. Hierzu ist der Abschluß eines Sondervertrages zwischen den Staa-ten Preußen, Sachsen und Kurhessen und dem Thüringischen Zoll- und Handelsver-eine zu zählen (Vertrag vom 30. März 1833²⁾, ferner Vertrag vom 11. Mai 1833³⁾). Welcher Art diese Spezialvereine waren, zeigt sich deutlicher, wenn wir den 1. Artikel des Vertrages zwischen Preußen und Sachsen (der inhaltsgleich mit dem späteren Verträge zwischen Preußen, Sachsen und Thüringen ist) betrachten: Hier heißt es:

"Art. 1: Um eine völlige Freiheit des gegenseitigen Verkehrs auch mit denjenigen inneren Erzeugnissen herzustellen, bei welchen eine Verschiedenheit der Besteuerung noch die Erhebung einer Ausgleichungs-Abgabe auf der einen oder auf der anderen Seite nothwendig machen würde, wollen Seine Majestät der König und Seine Königliche Hoheit der Prinz Mitregent von Sachsen dahin wirken, daß in ihren Landen spätestens bis zum 1sten Januar 1834 dieselbe Besteuerung des Brau-malzes, der Branntwein-Fabrikation, des Tabacks- und des Weinbaues eintrete, welche in Preußen gesetzlich besteht*), worauf sodann eine Abgabe-Erhebung von Bier, Branntwein, Tabacksblättern und Fabrikaten, ingleichen von Traubenmost und Wein bei dem Übergange aus dem einen in das andere Gebiet gegenseitig nicht Statt finden wird".

1) Treitschke, a.a.O., Bd. 4, S. 370.

2) in: "Verträge und Verhandlungen", a.a.O., Bd. 1, S. 146.

3) in: "Verträge und Verhandlungen", a.a.O., Bd. 1, S. 171.

*) Unterstreichung von mir, d.V.

220

M u n i c i p a l .

zu §. 2. des Regulativs wegen der **Ausgleichungsabgaben.**

Ortsannahme Giessen

Den 3^{ten} August 1833 hat der

Herr Friedrich Müller

wohnhaft zu Giessen

angezeigt, daß er heute um Sieben Uhr Vormittags durch seinen Knecht
Albert Müllers

aus seinem Keller im Eihorn verladen, und über Lollar

aussühren wolle, um sie über Sichertshausen nach Kurbessen an Herrn
Mayriem in Marburg einzuführen

Drei Ohm Wein

Grossherzoglich Hessisches Maass in einem geelichten Fass.

Derelbe haftet für die richtige Erfüllung der ihm wegen der Aus-
fuhr aufliegenden Verbindlichkeiten, urkundlich seiner Unterschrift

Friedrich Müller.

AUSFUHR-SCHEIN.

A. Num.

Ausfuhrschein.

Zwei Kreuzer.

Gültig auf Tage.

welche der Herr Friedrich

Provinz
Oberhessen.

über Drei Ohm Wein in einem geelichten Fass,

Müller

wohnhaft zu Giessen heute um Sieben Uhr Vormittags durch seinen Knecht Albert

Müllers aus seinem Keller am Eihorn

verladen, über Lollar ausführen und nach

Kurbessen über Sichertshausen einführen will.

Ortsannahme
Giessen.

Diese Ladung muß in dem Zeitraum von Einem Tage über Lollar ausgeführt und in Sichertshausen ein-
geführt sein, und darf sich nicht von dem gewöhnlichen Wege entfernen, welcher die Chaussee von hier über Lollar
und Kirchberg nach Sichertshausen ist.

Giessen, den 31^{ten} August 1833, um Sieben Uhr Vormittags.

Dieser Ausfuhrschein ist beim Ausgang zu
von der dortigen Ortsannahme mit der Bescheinigung der Ausfuhr und, im
Falle die Ladung in das Königlich Preussische oder Kurbessische geht, mit Beschei-
nigung des Eingangs von dem einschläglichen Königlich Preussischen oder Kurbessi-
schen Steueramte versehen zu lassen, und von dem Inhaber innerhalb 14 Tagen
an die Ortsannahme zurückzuliefern.

Ortsannahme,

Martin. Kattmann.

AUSFUHR - SCHEIN.

A. Num.

Bescheinigung.

Der dem Herrn Friedrich Müller

wohnhaft zu Giessen unter obiger Nr. über Drei Ohm Wein

ertheilte Ausfuhrschein wurde unterm heutigen mit Ausfuhr- und Einfuhrbescheinigung, ausgestellt von

Ortsannahme Lollar durch die Steuerreceptur Sichertshausen, an die unterzeichnete Ortsannahme zurückgeliefert.

Giessen, den 10^{ten} September 1833.

Ortsannahme,

Martin. Kattmann.

Num.

des Ausfuhrregisters.

Der Unterzeichnete bescheinigt andurch, daß die auf der Rückseite bemerkte Ladung heute den **31^{ten} August 1833** richtig ausgeführt und hierauf dieser Ausfuhrschein, von ihm vollzogen, an den Ausführenden abgegeben worden ist.

Lollar, den **31^{ten} August 1833**, um Zwei Uhr Nachmittags.

Großherzoglich Hessische Obereinnehmeri.

Leo.

Eingangs - Bescheinigung.

Die auf der Rückseite bemerkte Ladung ist heute den **31^{ten} August 1833** richtig dahier angemeldet, versteuert und dieser Schein gehörig vollzogen zurückgegeben worden.

Siebertshausen, den **31^{ten} August 1833** Nachmittags 4 Uhr.

Kurhessische Steuerreceptur.

Dieser Ausgabesteuer-Verein fand also seine erste Rechtfertigung in der richtigen Einsicht, daß die vollständige Handels- und Verkehrsfreiheit nur dann erreicht werden konnte, wenn auch die Ausgleichsabgaben wegfielen. Interessant aber ist, daß sich Preußen hier mit seinen Besteuerungssätzen durchsetzen konnte. Der Grund hierfür dürfte darin zu sehen sein, daß die kleineren thüringischen Staaten zum Teil völlig oder doch in größerem Maße in preußischem Gebiet lagen und für ihren Handel und ihre Versorgung auf die Straßen und Wege Preußens angewiesen waren. Das "gefürchtete Enklavensystem Preußens"¹⁾, wie es von Preußen gegenüber den anhaltinischen Herzogthümern z.B. angewandt worden war²⁾, wirkte abschreckend auf Versuche, auch im großen Zollverein für sich allein auftreten zu wollen und sich den Wünschen Preußens in bezug auf die innere Besteuerung zu widersetzen. Auch für Sachsen, dessen Mitteldeutscher Verein kaum je zur Funktionsfähigkeit gediehen war, stellte sich nach dem Beschluß Preußens, Kurhessens, des Großherzogthums Hessen, Bayerns und Württembergs, einen Zollverband zu schließen, die Frage, wohin es die Erzeugnisse seiner Industrie absetzen solle. Deshalb stimmte es den preußischen Forderungen nach einer Übertragung des preußischen Steuersystems auch auf Sachsen als Vorbedingung eines Anschlusses an den Deutschen Zollverein schließlich zu³⁾.

Vorher hatte bereits Kurhessen, als es dem Preußisch-Hessischen Zollvereine beitrug, sich bereit erklärt, die preußischen Besteuerungssätze für Wein, Most und Tabak künftig einzuführen (Art. 11 des Vertrages vom 25. August 1831⁴⁾). Kurhessens Einverständnis zu dieser Bestimmung wird noch von Weber als von "besonderer Bedeutung" vermerkt, da im Preußisch-Hessischen Zollverein das Großherzogthum Hessen, "in welchem diese Artikel in bei weitem größerer Quantität erzeugt wurden", diese Verpflichtung nicht eingegangen war⁵⁾. Preußen hatte sich hier deshalb durchsetzen können, weil innere politische Schwierigkeiten Kurhessen geschwächt hatten⁶⁾. Außerdem stand Preußen insofern unter einem Zwang, Kurhessen eng an sich zu ketten, weil die Durchgangsstraßen von den östlichen zu den westlichen preußischen Provinzen auch durch Kurhessen führten⁷⁾.

Eine ähnliche Sondergruppierung innerhalb der Zollvereinsstaaten ergab sich auch aus der zwischen den Regierungen von Bayern und Württemberg getroffenen Übereinkunft, gegenseitig keine Ausgleichsabgaben auf Wein und Tabak zu

1) Vgl. Treitschke, a.a.O., Bd. 4, S. 370.

2) Vgl. Weber, a.a.O., S. 55.

3) Vgl. Treitschke, a.a.O., Bd. 4, S. 363 und S. 366.

4) Zoll- und Handelsvertrag zwischen Preußen, dem Großherzogtum Hessen einerseits und Kurhessen andererseits, Pr.GS 1831, S. 227ff.

5) Vgl. Weber, a.a.O., S. 88.

6) Vgl. Weber, a.a.O., S. 88 und Treitschke, a.a.O., Bd. 4, S. 343.

7) Vgl. Treitschke, a.a.O., Bd. 4, S. 345.

erheben¹⁾. Diese Absprache resultierte aus der engen Bindung der beiden Staaten durch den Bayërisch-Württembergischen Zollverein von 1828.

Eine besondere, nicht den gesamten Verein betreffende Abmachung wurde auch beim Beitritt Badens zum Zollverein im Jahre 1835 getroffen²⁾. Art. 11, Abs. 4 des Beitrittsvertrages bestimmte, daß besondere Abreden über Rückvergütung (die grundsätzlich verboten waren) zwischen Nachbarstaaten ausnahmsweise erlaubt seien.

Ihren Niederschlag fand diese Sonderregelung im Separat-Artikel 6 zum genannten Artikel 11 des offenen Vertrages. Hierin wurde eine Rückvergütungserlaubnis an Baden gegeben für Bier, das nach dem Bayerischen Rheinkreise und dem Großherzogtum Hessen verbracht wurde³⁾. Als Grund wurde angegeben, daß in dem einen Lande gar keine, im anderen nur eine minimale Abgabe von Bier erhoben wurde. Damit wurde zwar kein Spezialverein im Sinne des von Preußen initiierten Vertrages zwischen ihm und den mitteldeutschen Staaten geschaffen, immerhin aber einem Staate eine besonders große Möglichkeit zur Eroberung eines anderen inländischen Marktes gegeben.

Ferner ergab sich noch automatisch eine weitere, wenn auch kleine Enklave eines freien Warenverkehrs durch den Beitritt Nassaus und Frankfurts. Ersteres erhob gar keine Ausgleichsabgaben, letzteres nur eine Ausgleichsabgabe von Bier^{4, 5)}.

-
- 1) Separat-Artikel zum Zollvereinigungsvertrag v. 1833, in "Verträge und Verhandlungen", Bd. 1, a.a.O., S. 18.
 - 2) Vertrag zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Kurhessen, dem Großherzogthum Hessen und den zu dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine verbundenen Staaten einerseits, und Baden andererseits, wegen Anschließung des Großherzogthums Baden an den Gesamt-Zollverein der ersteren Staaten, vom 12. Mai 1835, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 2, Berlin 1845, S. 1.
 - 3) Separat-Artikel zum Vertrag zu 2), in "Verträge und Verhandlungen", Bd. 2, a.a.O., S. 22.
 - 4) Vertrag zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Kurhessen, dem Großherzogthume Hessen und den zu dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine verbundenen Staaten einerseits und dem Herzogthume Nassau andererseits wegen Anschließung des letzteren an den Gesamt-Zollverein der ersteren Staaten, vom 10. Dezember 1835, in "Verträge und Verhandlungen", Bd. 2, a.a.O., S. 200ff., Art. 8.

An diesen Sonderentwicklungen wird klar, daß unter den vielen gleichberechtigten Partnern im Deutschen Zollverein wegen der verschiedenen Interessenlagen anfänglich nur eine Harmonisierung der inneren Besteuerung erreichbar sein konnte. Wo aber, wie z.B. bei Sachsen, dem Thüringischen Verein und auch Kurhessen eine mehr oder minder große Abhängigkeit von einem der großen Partnerländer vorhanden war, machte der Druck, der in diesem Falle z.B. von Preußen ausging, eine Vereinheitlichung auf regionaler Ebene durchaus möglich. Damit erhielt die Zollunion in ihrem Gesamtgebiet Zellen wirklich freien Warenverkehrs ohne Ausgabesteuergrenzen.

II. Die erste Erneuerung des Vertrages (1841)

1) Allgemeine Vorbemerkungen zur Vertragserneuerung unter besonderer Berücksichtigung der Finanzlage der Zollvereinsstaaten

Nachdem in den ersten Jahren seines Bestehens der Zollverein durch den Beitritt von Sachsen, dem Thüringischen Verein, Baden, Nassau und Frankfurt arrondiert worden war, kam die Zeit, zu der die Vertragsparteien eine Kündigung nach Artikel 41 des Vertrages vom 22. März 1833 offiziell hätten vornehmen müssen. Wenn wir von dem geheimen Separat-Artekt, der zur Kündigung bei unbefriedigenden finanziellen Ergebnissen bereits vorher berechtigt hätte, absehen, so mußten sich die Staaten um 1840 ernsthaft darüber klar werden, ob der Zollverein in seiner bisherigen Form beibehalten werden sollte. Entscheidend für die Zustimmung oder Ablehnung der Verlängerung waren in Preußen sicherlich nicht die finanziellen Überlegungen. Wenn auch die Einnahmen des Zollvereins insgesamt seit seiner Gründung je Kopf der Bevölkerung ständig gestiegen waren (von 18 Sgr. 11, 81 Pfg. im Jahre 1834 auf 25 Sgr. 0, 07 Pfg. im Jahre 1840)¹⁾, so waren die

1) Hanssen, G, Die Agitationen wider den September-Vertrag, Göttingen 1852, S. 6.

Fußnote 5) von Seite 24

Vertrag zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Kurhessen, dem Großherzogthume Hessen und den zu dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine verbundenen Staaten einerseits und der freien Stadt Frankfurt andererseits, wegen Anschließung der Letzteren an den Gesamt-Zollverein der ersteren Staaten, vom 2. Januar 1836, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 2, a.a.O., S. 269ff., Art. 7.

Einnahmen Preußens je Kopf der Bevölkerung, die es aus Zöllen bezog, in den ersten Jahren des Zollvereins ständig gesunken und hatten erst im Jahre 1838 wieder ihre vorherige Höhe erreicht¹⁾. Preußen hatte, mit Ausnahme von Sachsen, an alle anderen Staaten laufend Ausgleichszahlungen nach Aufrechnung der Zolleinnahmen entsprechend der Kopfzahl der Bevölkerung zu leisten.

Für die süddeutschen Staaten wiederum waren durch den Anschluß an den Deutschen Zollverein die Einnahmen aus Zöllen erheblich gestiegen. Für Bayern z.B., das in den Jahren 1830-1832 aus dem Bayerisch-Württembergischen Zollvereine durchschnittlich 1 999 399 fl. erhalten hatte²⁾, warf bereits das erste Jahr im Deutschen Zollvereine eine nach der Bevölkerungszahl umgelegte Zolleinnahme von 3 859 054 fl. ab. Umgerechnet nach den Bestimmungen der Münzkonvention von 1838³⁾, Art. 2, waren das etwa 2,2 Millionen Rthlr., wogegen die tatsächlichen Zolleinnahmen des Königreiches Bayern während dieser Zeit nur 950 000 Rthlr. betrugen⁴⁾, der Rest stammte aus den Ausgleichszahlungen. Es nimmt nicht wunder, daß die süddeutschen Staaten den Zollverein durchaus gerne verlängert sahen. Treitschke sagte dazu: "Bis zum Jahre 1840 wuchsen die Summen, welche Preußen zur Verteilung einwarf, fast um die Hälfte, bis auf 12,95 Millionen, während Bayerns reine Einnahme sich nur auf 1,21 Millionen erhob, das Zolleinkommen Württembergs in den Jahren 1838-1840 ziemlich gleichmäßig auf der Summe von 427 000 Talern verblieb. Allein im verkehrsreichen Sachsen stiegen die Einnahmen noch schneller als in Preußen, binnen sieben Jahren von 1,07 auf 1,94 Millionen Taler, die übrigen Vereinsstaaten erhielten allesamt von Preußen beständig wachsende Auszahlungen. Angesichts dieser Tatsachen ließ sich gar nicht leugnen, daß Preußens Staatshaushalt von den süddeutschen Verbündeten beständig übervorteilt wurde ...". Gleichzeitig begann in den Jahren um 1840 aber die Möglichkeit eines Anschlusses des 1834 gegründeten Steuervereins zwischen Hannover, Braunschweig und Oldenburg sich abzuzeichnen. Mit dem Beitritt dieser Staaten hätte sich das Gebiet des Zollvereins bis zur Nordseeküste hin erstreckt und der Zugang zu einem der Weltmeere hätte sich endlich geöffnet. Deshalb konnte auch Preußen, allein schon aus politischen und wirtschaftlich-geographischen Gründen, einer Verlängerung des Zollvereins nicht abgeneigt sein.

1) Vgl. Treitschke, a.a.O., Bd. 4, S. 564 und Weber, a.a.O., S. 187f und S. 183.

2) Vgl. Weber, a.a.O., S. 183.

3) Allgemeine Münzkonvention der zum Zoll- und Handelsvereine verbundenen Staaten, vom 30. Juli 1838, Pr. GS 1839, S. 18.

4) Zum folgenden vgl. Treitschke, a.a.O., Bd. 4, S. 564.

2) Welche grundlegenden Änderungen brachte der neue Vertrag?

Als eine hauptsächliche Errungenschaft des neuen Vertrages vom 8. Mai 1841 über die Fortsetzung des Zollvereins¹⁾ dürfte die Abschaffung des Systems der Ausgleichs-abgaben gelten. Die Schwierigkeiten der Erhebung, der gewaltige Aufwand an Verwaltungsarbeiten und Kontrollen hatte die Ausgleichsabgaben als wirkliches Hindernis des freien Warenverkehrs deutlich ausgezeichnet. Eine einheitliche Ausgabebesteuerung aber bestand für das Gebiet des Zollvereins nicht, denn es standen dem norddeutschen Ausgabesteuer-Spezialverein immer noch die verschiedenen süd-deutschen Staaten gegenüber.

Es blieb bei der Deklaration, daß eine Übereinstimmung der Gesetze und der Steuersätze für innere Ausgabesteuern Ziel der Vertragspartner sein sollte (Art. 3). Gleichzeitig wurde festgelegt, daß von ausländischen (d.h. nicht den Vereinsländern entstammenden) Waren keine weiteren Abgaben als die inneren Verbrauchssteuern der Vereinsländer nach ihrer zollamtlichen Abfertigung erhoben werden durften (Art. 3, Abs. I).

Der Transit von Waren aus einem Vereinsland durch andere, zum Zwecke der Verbringung in ein anderes Vereinsland oder ins Ausland durfte nicht belastet werden (Art. 3, Abs. II, Ziffer 1). Der Katalog der Güter, welche mit inneren Ausgabesteuern belegt werden durften, wurde beschränkt auf "Branntwein, Bier, Essig, Malz, Wein, Most, Cider (Obstwein), Taback, Mehl und andere Mühlenfabrikate, desgleichen Backwaaren, Fleisch, Fleischwaaren und Fett", eine Bestimmung, die wohl hauptsächlich der Stadt Frankfurt das Recht zur Weitererhebung gewisser "Consumtions-Steuern" sichern sollte²⁾. Gleichzeitig sollten gewisse Höchstsätze der Ausgabebesteuerung vereinbart werden (Art. 3, Abs. II, Ziffern 2a und 2b).

1) Vertrag zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Kurhessen, dem Großherzogthum Hessen, den zu dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine gehörigen Staaten, Nassau und der freien Stadt Frankfurt, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend, vom 8. Mai 1841, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, Berlin 1856, S. 1.

2) Vgl. hierzu auch Schluß-Protokoll zum Vertrag zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Kurhessen, dem Großherzogthume Hessen und den zu dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine verbundenen Staaten einerseits und der freien Stadt Frankfurt andererseits, wegen Anschließung der Letzteren an den Gesamt-Zollverein der ersteren Staaten, vom 2. Januar 1836, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 2, Berlin 1845, S. 304.

Die Höchstsätze für Staatssteuern wurden außerdem mit den Höchstsätzen für Gemeindesteuern gekoppelt, und zwar für die Produkte Wein, Branntwein und Bier. Branntwein sollte mit gemeindlichen Steuern und Staatssteuern zusammen mit nicht mehr als 10 Rthlr. für die Ohm belegt werden, für Wein und Bier durften die gemeindlichen Steuersätze 20 v.H. der Staatssteuern nicht überschreiten¹⁾. Mit dieser Bestimmung beabsichtigen die Vertragspartner wohl eine Begrenzung der Gemeindebesteuerung auf ein Höchstmaß. Sie stellt einen Versuch der Annäherung der Steuersätze in den Ländern auch auf Gemeindeebene dar.

a) Ausgabesteuerbestimmungen

In der Fortsetzung des Artikels 3 sichern sich die Zollvereins-Staaten gegenseitig die Gleichbehandlung der Güter aus einem anderen Vereinslande mit den inländischen Gütern zu. Inländische Erzeugnisse dürfen nicht anders in Steuersatz und Erhebungstechnik belastet werden als vereinsländische (Artikel 3, Abs. II, Ziffer 3). Wenn in einem Staate eine im Inland erzeugte Ware nicht besteuert wird, darf auch ein vereinsländisches Erzeugnis nicht besteuert werden. Eine Ausnahme von dieser Regelung macht der Wein, der auch in Staaten, die selbst keinen Weinbau treiben, besteuert werden darf, obwohl dann naturgemäß jeder im Inland verbrauchte und besteuerte Wein ausländischer oder vereinsländischer Herkunft sein muß (Artikel 3, Abs. II, Ziffer 3a)²⁾. Steuernachlässe und Steuer-rückvergütungen beim Export in andere Vereinsländer sind ausdrücklich erlaubt (Artikel 3, Abs. II, Ziffern 3b und 3c). Diese Bestimmung gilt sowohl für Steuern auf den letzten Verkauf oder die Konsumtion als auch für Steuern auf die Produktion oder Weiterverarbeitung. Welche Beträge in den einzelnen Staaten erhoben werden durften und die Art und Weise der Rückvergütung, sollte besonders verabredet werden (Art. 3, Abs. II, Ziffer 3c). Über Änderungen der Gesetzgebung und Änderungen in den Steuersätzen der inneren Steuern mußte Nachweis geführt und ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des vorliegenden Verlängerungs-Vertrages zum Zollverein bewiesen werden (Art. 3, Abs. II, Ziffer 3c)³⁾.

- 1) Separat-Artikel zu dem Vertrage zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Kurhessen, dem Großherzogthum Hessen, den zum Thüringischen Zoll- und Handelsvereine gehörigen Staaten, Nassau und der freien Stadt Frankfurt, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend, vom 8. Mai 1841, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, Berlin 1856, S. 16.
- 2) Die Besteuerung des Weins unter diesem Gesichtspunkt wird in einem späteren Kapitel noch erörtert werden müssen.
- 3) Über die technische Abwicklung des Warenverkehrs vgl. "Provisorische Übereinkunft wegen Erhebung und Kontrollierung der in den einzelnen Vereinsstaaten bestehenden inneren Steuern vom vereinsländischen Branntwein, Bier, Wein, Obstwein und Tabak", in "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, S. 81f.

In Artikel 3, Abs. II, Ziffer 4 zeigt sich grundsätzlich das neue System der Besteuerung inländischer und vereinsländischer Erzeugnisse: "Die Erhebung der innern Steuern von den damit betroffenen vereinsländischen Gegenständen soll in der Regel in dem Lande des Bestimmungsortes Statt finden, in sofern solche nicht, nach besonderen Vereinbarungen, entweder durch gemeinschaftliche Hebestellen an den Binnengrenzen, oder im Lande der Versendung für Rechnung des abgabeberechtigten Staates erfolgt...". An die Stelle der grundsätzlichen Besteuerung einer Ware im Herkunftsland und der Erhebung einer Ausgleichsabgabe vom einführenden Staat, falls im vereinsländischen Herkunftsbereich eine niedere Steuer erhoben wurde als am Bestimmungsort, tritt also die grundsätzliche Besteuerung im Lande der Bestimmung. Damit wurde die lästige Kontrolle darüber, ob nicht doch noch im Herkunftsland verschleierte Exportsubventionen gezahlt wurden und das daraus resultierende ständige Mißtrauen der Regierungen untereinander bedeutend vermindert. Sicherlich waren auch jetzt noch die allseitigen Schutzinteressen der Vereinsregierungen in bezug auf ihre heimische Industrie und Landwirtschaft so groß und trotz aller Versicherungen des gegenseitigen gemeinsamen Interesses in bezug auf Freihandel und unbehinderten Warenverkehr die Vorsicht der Vertragspartner durchaus vorherrschend, so daß in die Separat-Artikel zum Verträge vom 8. Mai 1841 über die Verlängerung des Zollvereins in bezug auf die Rückvergütung innerer Ausgabesteuern die folgenden Bestimmungen aufgenommen wurden:

"Wegen Ausübung der Befugniß, auf die nach anderen Vereinsstaaten übergehenden Erzeugnisse die davon entrichtete Steuer ganz oder theilweise zurückerstatten zu lassen, sind folgende nähere Verabredungen getroffen worden:

- a) Eine Zurückerstattung der in Rede stehenden Art soll überhaupt insoweit Statt finden dürfen, als in dem betreffenden Staate bei der Ausfuhr des nämlichen Erzeugnisses nach dem Vereins-Auslande¹⁾ eine Steuervergütung gewährt wird, und auch nur höchstens bis zum Betrage der letzteren.
- b) Die betreffenden Vereins-Regierungen werden ihre besonderes Augenmerk darauf richten, daß in keinem Falle mehr, als der wirklich bezahlte Steuerbetrag erstattet werde, und diese Vergütung nicht die Natur und Wirkung einer Ausfuhr-Prämie erhalte...". Die Bestimmung bewirkte zweierlei: erstens begrenzte sie die Erstattungsfähigkeit innerer Ausgabesteuern in einer Weise, die eine durch verschleierte Exportprämien geförderte Überschwemmung besonders des inländischen Marktes durch Güter aus einem der Vereinsländer unmöglich machen sollte. Zweitens verhinderte sie, daß sich ein Vereinsstaat im Vereinsauslande eines Marktes durch Exportsubventionen bemächtigte, waren doch beim Export nach dem Vereinsauslande wie nach dem Vereinsinlande nur Erstattungen bis zur tatsächlich gezahlten Steuerhöhe er-

1) Unterstreichung von mir, d.V.

laubt. Sie trug damit dem von den beteiligten Regierungen als berechtigt empfundenen Bedürfnis Rechnung, ihre Produzenten gegenüber dem Vereinsinland wie dem Vereinsausland geschützt zu sehen.

Diese Überlegungen lassen nicht darauf schließen, daß die Vereinsstaaten wirklich die "wohlthätigen Wirkungen" für "den Handel und gewerblichen Verkehr" und die "Beförderung der Verkehrsfreiheit" (wie es in der Präambel zum Zollvereins-Fortdauer-Vertrag von 1841 heißt) als vordringliches Ziel ihrer Bemühungen im Auge hatten. Die Fortsetzung der Präambel, die besagt, daß die Regierungen "in dem Wunsche übereingekommen sind, den Fortbestand dieses Vereins auf eine eben so den Interessen der Gesamtheit, als den besonderen Verhältnissen einzelner Mitglieder zusagende Weise¹⁾ sicher zu stellen", erscheint denn auch eher zur Rechtfertigung solcher schutzzöllnerischer Gedankengänge angetan²⁾.

Bedeutsam erscheint auch die Bestimmung des Separat-Artikels 4 zum Artikel 3 des offenen Vertrages, der Höchstsätze für die Staatssteuern auf Branntwein, Bier, Wein und Tabak feststellte. Welche Schwierigkeiten sich hierfür bei der Weinsteuer ergaben, zeigt die Tatsache, daß allein für die verschiedenen Erhebungstechniken dieser Steuer in den Vereinsländern mehrere, voneinander abweichende Höchstsätze ausgehandelt werden mußten (nähere Einzelheiten s. im Kapitel über die Übergangsabgabe vom Wein).

b) Welche Besonderheiten ergeben sich aus dem Wechsel vom System der Ausgleichsabgaben zum System der Übergangsteuern für die Harmonisierung der inneren Ausgabesteuern?

i) Die Unterschiede zwischen Ausgleichsteuern und Übergangsteuern

Die Ausgleichsteuern, so wurde im vorhergehenden festgestellt, stehen im Finanzsystem der Zollvereinsländer als Ergänzungsteuern zu den inneren Ausgabesteuern, wobei sie die Erhebung beim Grenzübergang mit den Zöllen gemeinsam haben. Ihre Höhe war dabei abhängig von dem Steuerunterschied zwischen Herkunfts- und Bestimmungsland, also von der Steuerhöhe in beiden Ländern.

Die Übergangsteuern hingegen sind echte inländische Ausgabesteuern, deren Höhe allein von den Steuersätzen im Bestimmungslande abhing und unterschiedslos von allen ausgabesteuerpflichtigen Waren, gleich welcher Herkunft, in gleicher Höhe wie von den inländischen Produkten erhoben wurden.

1) Unterstreichung v. Verf.

2) Über die in den einzelnen Ländern von vereinsländischen Produkten erhobenen inneren Ausgabesteuern und deren Rückvergütung gibt es eine dem Separat-Artikel 4 beigelegte Übersicht Auskunft, die hier als Fotokopie beigefügt ist. Entnommen aus "Verträge und Verhandlungen" Bd. 3, a. a. O., S. 19.

194. Beilage zum Separat-Artikel 4.

Uebersicht

der Steuerfäße, welche in denjenigen Vereinsstaaten, wo innere Steuern auf die Hervorbringung oder Zubereitung gewisser Erzeugnisse gelegt sind, von den gleichnamigen vereinsländischen Erzeugnissen erhoben werden.

Nr.	Vereinsstaaten, in welchen die Erhebung stattfindet.	Maafstab für die Erhebung.	Steuerfaß im 14 Thaler- 24 1/2 Fl. Fuß.				Bemerkungen.
			Thlr.	fg.	pf.	Fl.	
I. Vom Wein und Traubenmost.							
1	Preußen, Sachsen, Kurheffen und der Thüringische Verein.	Zentner, Preussisch, [= 1,028,964 Zollcentr.] Wein Traubenmost	—	25	—	1	27 1/2 10
II. Vom Bier.							
1	Preußen, Sachsen und der Thüringische Verein.	Zentner, Preussisch.	—	7	6	—	26 1/4
2	Bayern, rechts des Rheins .	Eimer, Bayerisch, [= 0,497 333 Dhm Preussisch.]	—	17	1 1/2	1	—
3	Württemberg	Eimer, Württembergisch, [= 2,13,913 Dhm Preussisch.] a) braunes Bier . . . b) weißes Bier . . .	1	21	5 1/2 4 3 2/7	3 2	— —
4	Baden	Dhm, Badisch, [= 1,091,673 Dhm Preussisch.]	—	22	3 2/7	1	18
5	Kurheffen	Dhm, Kurheffisch, [= 1,27,092 Dhm Preussisch.]	—	10	—	—	35
6	Großherzogthum Hessen . . .	Dhm, Großh. Hessisch, [= 1,164,451 Dhm Preussisch.]	—	11	5 1/2	—	40
7	Freie Stadt Frankfurt	Dhm, Frankfurter, [= 1,043,867 Dhm Preussisch.]	—	11	5 1/2	—	40

N ^o	Vereinsstaaten, in welchen die Erhebung Statt findet.	Maassstab für die Erhebung.	Steuerfuß im 14 Thaler: 24 ½ Fl. Fuß.					Bemerkungen.	
			Thlr.	gr.	pf.	Fl.	Fr.		
III. Vom Branntwein.									
1	Preußen, Sachsen und der Thüringische Verein.	Ohm, Preuß., bei 50 % Alkohol nach Tralles.	6	—	—	10	30	Bei der Ausfuhr in andere Vereinsstaaten wird eine Steuer : Vergütung von 9 Silbpf. für ein Quart zu 50 % Alkohol nach Tralles gewährt	
2	Bayern, rechts des Rheins .	Eimer, Bayerisch.	1	—	—	1	45		
3	Württemberg	Eimer, Württem- bergisch.	2	25	8 ⅞	5	—		
4	Kurheffen.	Ohm, Preuß., bei 50 % Alkohol nach Tralles.	3	—	—	5	15	Bei der Ausfuhr in andere Vereinsstaaten wird eine Steuer : Vergütung von 1 Thlr. 21 Sgr. 9 Pf. für die Preussische Ohm von 120 Quart bei 50 % Al- kohol nach Tralles gewährt, unter dem Vorbehalte, die- selbe nöthigenfalls auf 2 Thlr. zu erhöhen.	
IV. Vom Malze.									
1	Bavern, rechts des Rheins .	Megen, Bayerisch, [= 0,674,283 Scheffel Preussisch.]	—	14	3 ½	—	50		
2	Württemberg	Simri, Württembergisch, [= 0,403,069 Scheffel Preussisch.]	—	5	8 ½	—	20		
V. Von Tabacks-Blättern und Fabrikaten.									
1	Preußen, Sachsen, Kurheffen, und der Thüringische Verein.	Zentner, Preussisch.	—	20	—	1	10		

Ein Nachteil der durch Ausgleichsabgaben harmonisierten inneren Ausgabebesteuerung in den Ländern des Zollvereins vor 1841 lag darin, daß die in einem Staate beim Import erhobenen ergänzenden Ausgleichsabgaben auf Güter aus Herkunftsländern mit niedriger Besteuerung zwar zu der gewünschten gleichmäßigen steuerlichen Belastung aller Anbieter am Markt des Einfuhrlandes führten, für die Finanzwirtschaften der sie erhebenden Staaten aber keinen so weitgehenden finanziellen Ausgleich erbrachten.

Bestand nämlich im Herkunftsland eine innere Ausgabesteuer für ein Gut, so erhielt dieser Staat auf jeden Fall den vollen Steuerbetrag für jede verkaufte Einheit des Gutes. Bestand eine höhere Steuer auf das gleiche Gut im Importland, so erhielt dieses von den in seinem Bereich produzierten Einheiten des Gutes den vollen Steuerbetrag, von den aus dem anderen Vereinsland importierten Einheiten aber nur einen Steuerbetrag in Höhe der Ausgleichsabgabe. In diesem Falle trugen die Ausgleichsabgaben für das Importland den Charakter einer Ergänzungssteuer zum inneren Ausgabesteuersystem, es verlor aber bei jeder importierten Einheit des Gutes einen Teil der Steuereinnahmen, die es erhalten hätte, wären alle im Inland auf dem Markt verkauften Einheiten inländischer Herkunft gewesen.

Der Verbraucher im Importland zahlte so auf Grund der Überwälzung der inneren Staatssteuer des Exportlandes auch die Staatssteuer des Exportlandes.

Ob allerdings mit Troost behauptet werden kann, daß erst mit den Übergangsabgaben die Finanzhoheit der Zollvereinsstaaten gegeneinander voll abgegrenzt wurde, "denn die Verbrauchssteuereinnahmen flossen nun dem Staate zu, in dem der Verbraucher belastet worden war"¹⁾, erscheint nach den Überlegungen über die Bestimmungen der Verträge von 1833 zweifelhaft. In den Verträgen von 1833ff. ist die Finanz- oder Steuerhoheit²⁾, sowohl in ihrer Ausformung als Objektshoheit²⁾ (durch den Katalog der Gegenstände der inneren Ausgabebesteuerung, die ausgleichsteuerfähig waren) als auch als Ertragshoheit²⁾ (durch die Bestimmung, daß die inneren Ausgabesteuern von der Gemeinschaftlichkeit der Ausgabesteuereinnahmen aus Zöllen ausgenommen waren und den Staaten verblieben sowie durch die Festsetzung der ausgleichsteuerberechtigten Staaten) gesetzlich genau begrenzt. Auch wenn die Finanzhoheit mit Nöll v. d. Nahmer als "die Befugnis zu autonomer Regelung der eigenen Finanzwirtschaft sowie der Begrenzung der finanzwirtschaftlichen Rechte der übrigen Körperschaften"³⁾ definiert wird,

1) Troost, H., Gemeinsamer Markt und Verbrauchssteuern, Berlin 1957, S. 24. Schreibweise für "Verbrauchsteuern" von Troost.

2) Vgl. Hensel, A., Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin 1922, zitiert nach Weddigen, a.a.O., S. 190.

3) Nöll v. d. Nahmer, Finanzwissenschaft, erscheint demnächst, dem Manuskript mit frdl. Genehmigung des Autors entnommen, Bd. 1, § 2, S. 1 des Paragraphen.

die Zollvereinsverträge mit den oben angegebenen Bestimmungen also in die Finanzhoheit der Staaten eingriffen, so waren doch deren finanzhoheitliche Befugnisse als solche genau abgegrenzt.

Die dem Importstaate zustehenden inneren Ausgabesteuern von den im Inland erzeugten Gütern erhält dieser Staat in voller Höhe. Von den ausländischen Gütern, die in den Bereich seiner Finanzhoheit verbracht werden, stehen ihm nach Maßgabe der Verträge nur die Ausgleichsteuern zu, aber auch diese erhält der Importstaat in der für ihn durch den Zollvereinsvertrag festgelegten Höhe. Auch das Ausfuhrland erhält die ihm zustehende innere Ausgabesteuer.

Daß die Verbraucher in dem einen Lande nun mit dieser Steuer eventuell durch Überwälzung belastet werden, ist keine Konsequenz der Verwischung der Finanzhoheit zwischen den Zollvereinsstaaten, sondern eine natürliche Folge jedes grenzüberschreitenden Warenverkehrs.

Auch Schmölders weist in seinem Artikel "Der Steuerstreit in der Montanunion" auf die Irrigkeit der Auffassung hin, daß mit einer Besteuerung der Waren im Ursprungsland die Steuerhoheit (*souveraineté fiscale*) auf die ausländischen Käufer dieser Waren ausgedehnt würde, die somit zur Deckung des Finanzbedarfs dieses fremden Staates herangezogen werden würden¹⁾.

Es ergibt sich aus diesen Überlegungen, daß die Übergangsabgaben das Problem einer rechtlichen Abgrenzung der Finanzhoheit zwischen den Staaten nicht zu lösen brauchten. Es handelte sich vielmehr um das Problem der größtmöglichen Einnahmeerzielung für die Zollvereinsstaaten, das von den Übergangsabgaben berührt wurde. Die größtmögliche Einnahmeerzielung wurde nun durch die Übergangsabgaben besser sichergestellt als durch die Ausgleichungsabgaben des Vertrages von 1833 und der folgenden Verträge bis 1841.

Jeder Staat erhielt nun für alle Einheiten eines in seinem Hoheitsgebiet produzierten (für Produktionssteuern) oder zur Konsumtion verkauften (für Konsumtionssteuern) Gutes den vollen Steuerbetrag in Höhe der inländischen Staatssteuersätze. Der Einnahme-Verzicht, den die Ausgleichsteuern mit sich gebracht hatten, entfiel. Allerdings mußten die exportierenden Staaten nach dem neuen System die inneren Ausgabesteuern aus wirtschaftspolitischen Erwägungen heraus ganz oder teilweise zurückvergüten und so wiederum auf Einnahmen verzichten, wenn sie ihre inländischen Industrien auf dem vereinsländischen Markte konkurrenzfähig halten wollten.

1) Vgl. Schmölders, G., "Der Steuerstreit in der Montanunion", in Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Bd. 40, Tübingen 1953/1954, S. 96.

Immerhin brachte dieser Verzicht aber wieder eine Stärkung der allgemeinen Steuerkraft des Staates mit sich, wenn die heimischen Produzenten auf dem neuen Markt Fuß gefaßt hatten, bessere Stückkostenverhältnisse durch größere Produktionsmengen erzielten und so für die sogenannten "direkten Steuern" belastungsfähiger wurden.

ii) Beurteilung der Zweckmäßigkeit beider Systeme unter dem Aspekt der Ausgabesteuerharmonisierung

Weber betrachtet das Übergangssteuersystem als einen Fortschritt gegenüber dem der Ausgleichsteuern. Es gilt ihm als eine "Vereinbarung . . . , die nicht nur allen billigen Forderungen entsprach, sondern auch die Mängel des bisherigen Systems wesentlich besserte"¹⁾. Sartorius von Waltershausen sieht offensichtlich keinen Unterschied zwischen diesen beiden Formen eines Versuches der Harmonisierung der Steuersysteme im Zollverein und sagt dazu: "Ganz ließen sich diese Steuerschwierigkeiten in den Verträgen nicht beseitigen, da sich die Steuern historisch eingelebt hatten. Es sind daher leicht zu berechnende und zu verwaltende Ausgleichs- oder Übergangsabgaben in einzelnen Fällen beibehalten worden"²⁾. Troost findet mit den Übergangsabgaben die "Hemmungen des freien Warenverkehrs . . . vermehrt" und "die Aussichten auf eine baldige Vereinheitlichung der Verbrauchssteuergesetzgebung im ganzen Zollverein vermindert"³⁾.

Wie können die beiden Abgabenarten nun eingestuft werden? Nach der am Anfang dieser Untersuchung festgestellten Definition der Harmonisierung ist diese ein Werkzeug der Finanzpolitik und nicht deren Ziel. Das Ziel ist eine Abstimmung der inneren Ausgabesteuern in den Zollunionenländern, so daß die Wirkungen dieser Steuern auf das Steuerobjekt überall gleich sind.

α) Gleichheit der Wirkungen?

Unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs erreichten die Übergangsteuern die absolute Gleichbehandlung der eingeführten Erzeugnisse mit den Erzeugnissen aus dem Staat, in dem die Besteuerung stattfand. Diese Feststellung muß dahingehend eingeschränkt werden, daß die Wirkungen dieser Gleichbehandlung auf das Steuerobjekt verschieden sein konnten, je nachdem, ob und wieviel der heimi-

1) Weber, a.a.O., S. 195.

2) Sartorius von Waltershausen, "Deutsche Wirtschaftsgeschichte, 2. Aufl., Jena 1923, S. 60.

3) Troost, a.a.O., S. 24.

schen Staatssteuer beim Export rückvergütet worden war. Da aber die Vertragsbestimmungen derartige Rückvergütungs- oder Steuernachlaß-Maßnahmen ausdrücklich vorsahen, kann wohl angenommen werden, daß die Wirkungen der Übergangsteuer von denen der inneren Ausgabesteuer auf das gleiche Gut nicht verschieden waren.

B) Abstimmung der Steuersysteme?

Der Erfolg der Harmonisierung als Mittel der übernationalen Finanzpolitik liegt in der Abstimmung der Steuersysteme. Durch die Übergangsteuern wurden die Finanzsysteme nicht aufeinander abgestimmt; es wurde nur Vorsorge getroffen, daß die Wirkungsweise der Ausgabesteuerung in einem Lande nicht diejenige in einem anderen Land störte. In unserem Sinne gehören daher auch die Übergangsabgaben zu den Schrittmachern einer Harmonisierung. Dies wurde noch besonders deutlich durch die Verabredungen, auf Branntwein, Bier, Wein und Tabak allseitig die Steuern nur bis zu einer allgemein verbindlichen Höchstgrenze zu erheben. Diese Bestimmung mußte schon allein deshalb eingeführt werden, weil die Begrenzung der inneren Staatssteuern auf diese Produkte auf indirekte Weise, nämlich durch Bindung der Maximalsätze für Ausgleichsteuern, von der vorher schon die Rede war, mit Fortfall der Ausgleichsteuern gleichfalls entfiel. Anstelle der umständlichen indirekten Bindung mußten die Staaten jetzt offen einen Weg zur Vereinheitlichung gehen, ein Weg, der mehr bedeutet als die Harmonisierung in unserem Sinne, die Vertragspartner aber zu einer Durchführung der von ihnen selbst in den Präambeln zu den Ausgabesteuerbestimmungen in den Verträgen niedergelegten wünschenswerten Gleichmäßigkeiten der Gesetzgebung und der Steuersätze zwang. Der von Troost vorher geäußerten Meinung, die Übergangsabgaben hätten die Vereinheitlichung erschwert, kann daher nicht voll zugestimmt werden. Es scheint zwar, daß die Übergangsabgaben eher der Zementierung der bestehenden Steuersätze Vorschub leisteten. Berücksichtigt der Betrachter aber die Bestimmungen über Rückvergütungen und über Höchstsätze der inneren Ausgabesteuerung in seinen Überlegungen zu den Übergangsteuern, die ihrer Natur nach nichts anderes waren als die Zwillinge der inneren Ausgabesteuern, so zeigt sich, daß die Übergangsabgaben als Mittel der Vereinheitlichung besser wirken konnten denn als Mittel der Harmonisierung.

c) Weiterwirken und Bedeutung der Spezialvereine für innere Ausgabesteuern. Die Eigendynamik der Zollunion

Der Artikel 5 des Verlängerungsvertrages für den Zollverein von 1841 enthielt in der Präambel zu den eigentlichen Bestimmungen über die inneren Ausgabesteuern nochmals, wie schon der Vertrag zur Zollvereins-Gründung, die Versicherung, die Vertragspartner hielten für die inneren Ausgabesteuern eine "Übereinstimmung

der Gesetzgebung und der Besteuerungssätze in ihren Staaten" für "wünschenswerth". Auf der Grundlage des Vertrages von 1833 war es auf Vereinsebene aber nicht zu vereinten Bemühungen um die Gleichmäßigkeit gekommen, im Gegenteil, die Regierungen hatten zu dem Mittel der Harmonisierung durch Ausgleichsabgaben gegriffen, um die Eingriffe in ihr nationales Steuersystem zu verhüten oder doch, sofern die vorher bereits erwähnte indirekte Vereinheitlichung durch die Vorgabe von Höchstsätzen betroffen war, so gering wie möglich zu halten. Die Aktivität Preußens, der politische Einfluß und die wirtschaftliche Abhängigkeit vom preußischen Markt hatten dann beim Hinzutritt Sachsens und Thüringens zu dem Grundvertrag den Ausgabesteuer-Spezialverein zwischen Preußen, Sachsen und Thüringen zustande gebracht, und auch die traditionellen Bindungen Bayerns an Württemberg führten zu Abreden über einheitliche Ausgabebesteuerung innerhalb des ausgabesteuer-harmonisierten Zollvereins. Auf der Gesamtebene des Vereins mußten aber immer noch die Mittel der Harmonisierung zur Förderung des freien Warenverkehrs genügen.

Im Vertrag von 1841 nun hatten erstmals die Vertragspartner die Möglichkeit einer derartigen partiellen Vereinheitlichung als Mittel zur Erreichung des in der Präambel angegebenen wünschenswerten Ziels ausdrücklich gebilligt und anempfohlen:

"... weshalb ihr (der Vertragspartner, d.V.) Bestreben auf Herbeiführung einer solchen Gleichmäßigkeit (der inneren Besteuerung, d.V.), insbesondere durch Vereinigung mehrerer Staaten zu gleichen inneren Steuer-Einrichtungen, mit oder ohne Gemeinschaftlichkeit der Steuer-Erträge, gerichtet bleiben wird".

Für den Gang unserer Untersuchungen ergeben sich daraus zwei Konsequenzen: Erstens zeigt sich, daß eine Zollunion, die acht Jahre lang funktioniert hat, in der Lage ist, das Mißtrauen zwischen den Partnern zu vermindern. Der Gedanke, daß aus der Aufgabe von Souveränitätsrechten nur nachteilige Wirkungen für die betroffenen Partner entstehen können, war durch die wirtschaftlichen Tatsachen widerlegt worden. Die Anerkennung der segensreichen Wirkungen von Ausgabe-steuer-Spezialvereinen im neuen Zollvereins-Vertrag trug dieser Tatsache Rechnung. Zweitens aber entwickelt die wirtschaftliche Vereinigung in einer Zollunion eine Eigendynamik, die aus dem "deklaratorischen Fernziel einer Ausgabe-steuer-Vereinheitlichung", wie wir es zu Beginn dieser Arbeit genannt haben, eine wirtschaftspolitische Tatsache auch gegen den ursprünglichen Willen der Partnerländer werden läßt.

Damit aber wird der Rahmen einer Zollunion gesprengt. In § 1 wurde nach der Definition einer Zollunion, wie sie das GATT kennt, festgestellt, daß eine Vereinheitlichung der Systeme der inneren Ausgabebesteuerung für das Wesen einer Zollunion nicht typisch ist. Es genügt eine überwiegende Freiheit des Warenverkehrs, wie sie durch eine Harmonisierung in ausreichender Weise hergestellt

werden kann. Mit dem preußischen Ausgabesteuer-Spezialverein und den angeführten Abmachungen z.B. zwischen Bayern und Württemberg über die Nichterhebung von Ausgleichsabgaben und mit dem Fortbestehen dieser Regelungen setzten die Partner jene Kräfte in Gang, die aus einer Zollunion eine Wirtschaftsgemeinschaft machen können.

Mit der Verlängerung der Verträge über die Zolleinigung wurden auch die bereits bestehenden Spezialvereine verlängert. Braunschweig trat dem Zollverein kurz nach der Vertragsverlängerung bei und begab sich in die Ausgabesteuergemeinschaft mit Preußen, Sachsen und Thüringen. Die Staaten trafen insbesondere eine "Übereinkunft, ... den gegenseitig freien Verkehr mit Bier und die Gemeinschaftlichkeit der Übergangs-Abgabe von Bier betreffend¹⁾". Diese Übereinkunft bildete die Grundlage jenes Biersteuervereins, über den in § 3, Kapitel II, noch zu sprechen sein wird.

d) Die Zuckersteuer

Obwohl im § 3, Kapitel I der vorliegenden Arbeit noch ausführlich über die Zuckersteuer berichtet werden wird, muß bereits jetzt darauf hingewiesen werden, daß sie ihrer Konstruktion nach eine Sonderstellung innerhalb der vorhandenen Steuersysteme einnimmt. Sie wurde als erste Steuer des Gesamtvereins im Jahre 1841 neu eingeführt. Die Zollvereinspartner glichen nach einer Probe- und Übergangszeit ihre Gesetzgebung über diese Steuer aneinander an, der Ertrag der Steuer wurde nach dem gleichen Verhältnis wie die Zölle auf die einzelnen Staaten zurückverteilt. Damit wichen die Vertragspartner erstmals vom Prinzip der Harmonisierung unter Erhaltung der einzelstaatlichen Steuersysteme ab.

III. Die Entwicklung des Zollvereins ab 1841

Die Entwicklung der inneren Ausgabebesteuerung im Zollverein ist eng verknüpft mit der staatsrechtlichen Weiterbildung des Zollvereins bis 1871. Daher werden wir die Perioden der Zollvereinsgeschichte, die sich aus den vertraglichen Bestimmungen über die Dauer des Vereins ergeben, betrachten müssen und die jeweils erfolgten Änderungen der Ausgabebesteuerung innerhalb des geschichtlichen Gesamtzusammenhanges erläutern.

1) Übereinkunft zwischen Preußen, Sachsen und den Staaten des Thüringischen Zoll- und Handelsvereins einerseits, und Braunschweig andererseits, den gegenseitig freien Verkehr mit Bier und die Gemeinschaftlichkeit der Übergangsabgabe von Bier betreffend, vom 19. Oktober 1841, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 274.

Laut Artikel 8 des Vertrages von 1841 über die Verlängerung des Zollvereins sollte dieser jeweils für 12 Jahre abgeschlossen und, falls er nicht zwei Jahre vorher gekündigt wurde, stillschweigend als verlängert angesehen werden. Der Zollvereinsvertrag von 1841 lief also am 1. Januar 1854 ab. Zunächst trat in dieser Vereinsperiode Braunschweig dem Zollverein bei (1841)¹⁾, das sich mit den beiden anderen Mitgliedern des 1834 gegründeten Steuervereins²⁾, Hannover und Oldenburg, des Eisenbahn- und Straßenbaus wegen zerstritten und über Preußen Anschluß an den Zollverein gesucht hatte. Braunschweig trat auch dem norddeutschen Ausgabesteuer-Spezialverein bei.

Hatte Preußen gehofft, der Eintritt Braunschweigs werde nun die anderen Steuervereinspartner in den Zollverein hineinziehen und damit den Weg zur Nordseeküste für den Handel des Zollvereins öffnen, so sah es sich in dieser Hoffnung getäuscht. Es dauerte, nach mehreren mißglückten Einigungsversuchen, noch weitere zehn Jahre, bis im Jahre 1851 zwischen Preußen, als dem Vertreter des Zollvereins, und Hannover ein Beitrittsvertrag zustande kam, den sich Preußen mit dem Zugeständnis einer hohen Aversionalsumme³⁾ an Hannover erkaufen mußte⁴⁾. Oldenburg trat diesem Verträge dann 1852, mit den gleichen Vorrechten wie Hannover, bei⁵⁾. Die Verträge sollten vom 1. Januar 1854 ab gelten, sofern der Zollverein zu diesem Termin verlängert wurde. Die Vorteile bei der Einnahmenverteilung wurden damit begründet, daß in den beiden norddeutschen Staaten ein "stärkerer Verbrauch hochbesteuerten Gegenstände" bestünde (Art. 11 des Vertrages vom 7. September 1851) und daß das höhere Einkommen "welches Hannover aus den Ein-, Aus- und Durchgangsabgaben bisher bezogen hat, und beim einseitigen Vorschreiten zu den Tarifsätzen des Zollvereins noch wesentlich würde steigern können" (Art. 11 s.o.) ausgeglichen werden müsse. Ein geheimer Separat-Artikel traf ferner Vorsorge für den Fall, daß am 1. Januar 1854 ein Land oder Länder mit insgesamt mehr als vier Millionen Einwohnern aus dem Zollverein austräten⁶⁾. Dies zeigt, daß auf Grund des Beitrittes der Küstenstaaten zu den vorerwähnten Bedingungen ein derartiges Vorgehen einiger bisheriger Zollvereinspartner erwartet wurde, bedurften doch die von Preußen abgeschlossenen Verträge der Zustimmung der übrigen Mitgliedstaaten.

Preußen aber lag daran, diese Zugeständnisse an Hannover und Oldenburg akzeptiert und den Zollverein verlängert zu sehen. Um sich durchsetzen zu können, kündigte es die Zollvereinsverträge zum vereinbarten Termin. Damit sollte eine Neuverhandlung der Bedingungen für den Zollverein erreicht werden, in denen es seinen Einfluß geltend machen wollte.

Fußnoten 1 - 5 s. Seite 38.

Fußnote 6 s. Seite 39.

Fußnoten 1 - 5 von Seite 37.

- 1) Vertrag zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Kurhessen, dem Großherzogthum Hessen, den zu dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine gehörigen Staaten, Nassau und der freien Stadt Frankfurt einerseits und Braunschweig andererseits, wegen des Anschlusses des Herzogthums Braunschweig an den Gesamt-Zollverein der ersteren Staaten, vom 19. Oktober 1841, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, Berlin 1856, S. 214.
- 2) Vertrag zwischen dem Königreich Hannover und dem Herzogthume Braunschweig über die Annahme eines gleichmäßigen und gemeinschaftlichen Systems der Eingangs-, Durchgangs-, Ausgangs- und Verbrauchsabgaben, vom 1. Mai 1834, bestätigt: Windsor Castle, am 21. April 1835, in Gesetz-Sammlung für das Königreich Hannover 1835, I. Abtheilung, Nr. 9, S. 77 sowie Vertrag zwischen dem Großherzogthume Oldenburg einerseits, dem Königreiche Hannover und dem Herzogthume Braunschweig andererseits über die Annahme eines gleichmäßigen und gemeinschaftlichen Systems der Eingangs-, Durchgangs-, Ausgangs- und Verbrauchsabgaben, vom 7. Mai 1836, in "Steuer-Gesetze", o.O., o.J., mit handschriftlichen Ergänzungen, Erscheinungsort vermutlich Oldenburg, o. Seitenbez., vorh. b. d. Landesbibliothek Oldenburg.
- 3) Aversionalzahlung, Aversum = Abfindungssumme, vom Lateinischen "a-"="ab-", weg," und "vertere" = "wenden", über das Französische in den deutschen Sprachgebrauch gekommen. - Im Deutschen Zollverein bedeutet ein Aversum einen Betrag aus den Einnahmen des Vereins, der von der nach der Kopffzahl der Bevölkerung zu verteilenden Summe vorher abgezogen und an einen Mitgliedstaat überwiesen wird. Im Falle Hannovers wurde er als Zuschlag auf den Teil des Reinertrages des Vereins berechnet, der auf Hannover nach der Kopffzahl seiner Bevölkerung entfiel. In den Verhandlungen findet sich für das Wort Aversum auch die Bezeichnung "Praecipuum". Dieses Wort, vom Lateinischen herkommend (praecipuus = vorausgenommen), verdeutlicht den Abrechnungsvorgang (Erklärung nach Kaysers Fremdwörterlexikon, Heidelberg 1952, S. 45 und 322 sowie DER GROSSE DUDEN, Bd. 1, 15. Auflage, Mannheim 1961, S. 141, und Pekrun, R., Das deutsche Wort, Frankfurt 1959, S. 79).
- 4) Vertrag zwischen Seiner Majestät dem Könige von Preußen und seiner Majestät dem Könige von Hannover, die Vereinigung des Verervereins mit dem Zollvereine betreffend, vom 7. September 1851, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, S. 408.
- 5) Vertrag zwischen Preußen und Hannover einerseits und Oldenburg andererseits, den Beitritt Oldenburgs zu dem Vertrag zwischen Preußen und Hannover, vom 7. September 1851 über die Vereinigung des Steuervereins mit dem Zollverein betreffend, vom 1. März 1852, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, S. 428.

Aber nicht nur der Beitritt der Nordseestaaten, auch ein anderer, hochpolitischer Grund führte zu dem Entschluß Preußens, den Zollverein zum 1. Januar 1854 aufzukündigen. Österreich nämlich bemühte sich um eine Aufnahme in den Zollverein. Diese Entwicklung kam den süddeutschen Staaten, die an das Gebiet Österreich grenzten, durchaus erwünscht. Preußen wiederum, das sich in zähem Ringen und mit vielen finanziellen Opfern während der bisherigen Dauer des Zollvereins die Stellung eines "primus inter pares" mühsam erworben hatte, fürchtete einen wachsenden österreichischen Einfluß und verschleppte die Verhandlungen.

Die daraus resultierende Krise fand ihren Abschluß mit dem Zustandekommen eines Handels- und Zollvertrages mit Österreich¹⁾, der aber nur ein bilateraler Vertrag zwischen den Staaten war. Zwar stellte er im Artikel 25, Abs. 2 bis spätestens 1860 die Eröffnung von Verhandlungen für die endgültige Zollvereinigung in Aussicht; durch diese Fristsetzung bekam aber Preußen Gelegenheit, die Verhandlungen für die Vereinsverlängerung zum 1. Januar 1854 zu einem engeren Zusammenschluß der bisher zollvereinten Staaten deutscher Nation zu nützen und den österreichischen Nationalitätenstaat mit seinen oft widerstreitenden innerpolitischen Interessengruppen^{2, 3)} noch für eine Weile aus dem sich reorganisierenden Zollverein herauszuhalten. Die süddeutschen Staaten wiederum waren an einer Fortsetzung des Zollvereins mit der Aussicht eines nicht allzu fernen österreichischen Beitritts interessiert und billigten deshalb die Verträge mit Oldenburg und Hannover. So wurde am 4. April 1853 dann der Vertrag über die Verlängerung des Zollvereins unter Aufnahme Hannovers und Oldenburgs mit Wirkung vom

-
- 1) Handels- und Zollvertrag zwischen Seiner Majestät dem Könige von Preußen und Seiner Majestät dem Kaiser von Österreich, vom 19. Februar 1853, Pr.GS 1853, S. 357.
 - 2) Vgl. Weber, a.a.O., S. 345.
 - 3) Vgl. Treitschke, a.a.O., Bd. 5, S. 693.

Fußnote 6) von Seite 37.

Geheimer Separat-Artikel B zu Artikel 11 des Vertrages vom 1. März 1852, in: Geheime Landtagsverhandlungen, Sammelband, o.O., o.J., vermutlich Oldenburg 1851, ohne Seitenbezeichnung, handschriftlich vervielfältigt, vorhanden bei der Landesbibliothek Oldenburg.

1. Januar 1854 für weitere zwölf Jahre abgeschlossen¹⁾. Bezüglich der Übergangsabgaben brachte er keine neuen Bestimmungen; Hannover und Oldenburg schlossen sich der norddeutschen Ausgabesteuergemeinschaft an. 1854 wurden die Übergangsabgaben auf der 10. Generalkonferenz in Zollvereinsangelegenheiten revidiert²⁾. Die Übergangsteuer vom Wein, die in Preußen erhoben, aber heftig umstritten war, fand dann ihr Ende nach Aufhebung der inneren Weinsteuern in Preußen durch das Gesetz vom 15. April 1865³⁾. Nun bestanden nur noch Übergangsabgaben von Tabak, Branntwein und Bier.

Die Verhandlungen mit Österreich, die laut Artikel 25 des Zoll- und Handelsvertrages bis zum Jahre 1860 wieder aufgenommen sein sollten, wurden nicht wieder eröffnet, da sich Preußen weigerte, eine Zolleinigung mit Österreich ins Auge zu fassen⁴⁾. Der Grund für diese Weigerung ist wohl nur zum Teil die Tatsache, daß die "factischen Erträgnisse der Zölle" in Österreich niedriger lagen als im Zollverein⁵⁾. Preußen zeigte seine Abneigung gegen Österreich umso deutlicher, als es zur gleichen Zeit bereits Verhandlungen über einen Zoll- und Handelsvertrag mit Frankreich führte. Auch ein Versuch Österreichs, im Jahre 1862 durch eine Denkschrift⁶⁾ an alle Zollvereinsregierungen eine Zolleinigung zwischen ihm und dem Zollverein noch herbeizuführen, hatte keinen Erfolg. Die Verhandlungen mit Frankreich über den Zolltarif waren mit einem Handels- und Schifffahrts-Vertrag vom 2. August 1862, der aber erst nach dem Austausch der Ratifikationsurkunden am 9. Mai 1865 in Kraft trat, beendet worden⁷⁾.

-
- 1) Vertrag zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen, dem Großherzogthum Hessen, den zu dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine gehörigen Staaten, Braunschweig, Oldenburg, Nassau und der freien Stadt Frankfurt, die Fortdauer und Erweiterung des Zoll- und Handelsvereins betreffend, vom 4. April 1853, in "Verträge und Verhandlungen", Bd. 4, Berlin 1858, S. 1.
 - 2) Vgl. Verhandlungen der 10. Generalkonferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Berlin 1854, insbesondere Beilage XIX zu § 58 des Hauptprotokolls in Teil I, Beilage, S. 239ff.
 - 3) Gesetz wegen Aufhebung der Steuer von dem im Lande erzeugten Wein, vom 15. April 1865, Pr.GS, S. 265.
 - 4) Vgl. Weber, a.a.O., S. 399.
 - 5) Weber, a.a.O., S. 399.
 - 6) Vgl. Weber, a.a.O., S. 383.
 - 7) Handels-Vertrag zwischen den Staaten des Deutschen Zoll- und Handelsvereins und Frankreich, nebst Tarif A. und B., vom 2. August 1862, Pr.GS 1865, S. 333ff., sowie Schifffahrts-Vertrag zwischen den Staaten des Deutschen Zoll- und Handelsvereins und Frankreich, vom 2. August 1862, Pr.GS 1865, S. 450.

Da die Meinung der Regierungen der Zollvereinsstaaten über diesen Vertrag durchaus nicht einheitlich war, ergab sich für die Verlängerung des Zollvereins zum Jahre 1865 das Kuriosum, daß der Verlängerungsvertrag nicht von allen Regierungen gleichzeitig, sondern zunächst nur zwischen Preußen, Sachsen, Baden, Kurhessen, dem Thüringischen Verein, Braunschweig und der freien Stadt Frankfurt abgeschlossen wurde¹⁾. Die übrigen Staaten traten dann, nachdem sie sich dazu entschlossen hatten, den französischen Verträgen zuzustimmen, dem Verlängerungsvertrag zum Zollverein bei^{2, 3)}.

Der Vertrag vom 28. Juni enthält eine Versicherung, daß die vertragschließenden Parteien es als ihre Aufgabe ansehen, das durch den Vertrag vom Februar 1853 begonnene Verhältnis "in einer, ihren innigen Beziehungen zu Österreich und den Interessen ihres Verkehrs mit demselben entsprechenden Richtung, auf dem Wege der Verhandlung mit Österreich zu erhalten und" auch nach dem Ablauf des Vertrages mit dem 31. Dezember 1865, "weiter auszubilden". Es kam auch noch zu einem am 11. April 1865 abgeschlossenen neuen Handelsvertrag mit Österreich⁴⁾, der aber durch den bald darauf ausbrechenden Krieg außer Kraft trat. Zwar sah der Prager Friede eine Neuaufnahme der Verhandlungen über die Handelsbeziehungen vor, setzte aber bis dahin den Vertrag vom 11. April 1865 unter Vorbehalt einer Kündigungsfrist von sechs Monaten vorläufig wieder in Kraft. Neuverhandlungen, die von der Seite Preußens eingeleitet wurden, scheiterten am Ende des Jahres 1866.

-
- 1) Vertrag zwischen Preußen, Sachsen, Baden, Kurhessen, den bei dem Thüringischen Zoll- und Handelsverein beteiligten Staaten, Braunschweig und der freien Stadt Frankfurt, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend, vom 28. Juni 1864, Pr.GS 1865, S. 523.
 - 2) Vertrag zwischen Preußen, Sachsen, Kurhessen, den bei dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine beteiligten Staaten, Braunschweig und der freien Stadt Frankfurt einerseits, und Hannover sowie Oldenburg andererseits, betreffend den Beitritt Hannovers und Oldenburgs zu dem Zollvereinigungs-Vertrage vom 28. Juni 1864 und zu dem Vertrage über den Verkehr mit Tabak und Wein von demselben Tage, Pr.GS 1865, S. 538.
 - 3) Vertrag zwischen Preußen, Sachsen, Hannover, Baden, Kurhessen, den bei dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine beteiligten Staaten, Braunschweig, Oldenburg und der freien Stadt Frankfurt einerseits und Bayern, Württemberg, Großherzogthum Hessen und Nassau andererseits, betreffend den Beitritt Bayerns, Württembergs, des Großherzogthums Hessen und Nassaus zu den Zollvereinigungs-Verträgen, vom 28. Juni und 11. Juli 1854, Pr.GS 1865, S. 541 ff.
 - 4) Handels- und Zollvertrag zwischen den Staaten des deutschen Zoll- und Handelsvereins und Österreich, vom 11. April 1865, Pr.GS 1865, S. 565.

1866 brach der Krieg mit Österreich aus, der "Krieg um die Vorherrschaft in Deutschland"¹⁾. Obwohl Preußen im Bunde mit Italien und den kleineren nord-deutschen Staaten gegen Österreich und dessen Bündnispartner Bayern, Württemberg, Sachsen, Hannover, Baden, Kurhessen, das Großherzogthum Hessen, Nassau, Meiningen, Reuß ä. L. und die freie Stadt Frankfurt kämpft, funktionierte während dieser Kriegszeit doch der Zollverein ungehindert weiter. Preußen "erkannte sehr wohl die Gefahr, welche eine factische Auflösung des Zollvereins mit sich bringen konnte, und unterließ es daher, während der kriegesischen Operationen irgend wie den regelmäßigen Zolldienst oder den freien Verkehr der Vereinsangehörigen zu unterbrechen"²⁾. Weber, der als bayerischer Staatsrat und Zeitgenosse die damalige Stimmung wiedergibt, fährt dann fort: "Auf diese Weise bot der Zollverein das merkwürdige Schauspiel dar, daß während seine Theile miteinander in offenen Krieg geriethen und deren Kriegsheere sich bekämpften, die Zollbehörden ihre Function im Namen der Gemeinschaft fortsetzten und Gelder im Namen derselben einnahmen und gegenseitig verrechneten; eine Erscheinung, die in Deutschland selbst Niemanden überraschte, im Ausland aber als etwas ganz unerklärliches allgemeines Erstaunen erregte. Der deutsche Nationalsinn und die innere erhaltende Kraft, die dem Zollvereine innewohnt, haben hierdurch ihre glorreichste Bestätigung gefunden"³⁾.

Der Krieg brachte tiefgreifende Änderungen in der innerdeutschen Machtgruppierung mit sich: Österreich wurde besiegt und Preußen als Wortführer, als Repräsentant des Zollvereins gewann an Territorium und Einfluß, als ihm nach dem Prager Friedensschluß vom 23. August 1866⁴⁾ die Staaten Hannover, Kurhessen, Nassau und die Freie Stadt Frankfurt mit Gesetz vom 20. September 1866 angeschlossen wurden⁵⁾. Mit dem Frieden von Prag war auch der Deutsche Bund offiziell aufgelöst worden, ferner aber enthielt der Friedensvertrag eine Bestimmung darüber, daß die Zollvereinsverträge erneut würden abgeschlossen werden müssen. "Die hohen Contrahenten werden unmittelbar nach Abschluß des Friedens wegen Regelung der Zollverhältnisse in Verhandlung treten. Einstweilen sollen der Zollvereinigungsvertrag vom 16. Mai 1865 und die mit ihm in Verbindung stehenden

-
- 1) Ploetz, Karl, Auszug aus der Geschichte, 24. Aufl., Würzburg 1951, S. 558.
 - 2) Vgl. Weber, a.a.O., S. 463.
 - 3) Vgl. Weber, a.a.O., S. 463/464.
 - 4) Prager Frieden vom 23. August 1866 zwischen Preußen und Österreich, abgedruckt bei Strupp, Karl, Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts, Bd. I, Gotha 1911, S. 245, hier auch Hinweis auf die Fundstellen für die mit den übrigen kriegsführenden deutschen Staaten abgeschlossenen Friedensverträge im Zusammenhang mit dem Prager Frieden.
 - 5) Gesetz betreffend die Vereinigung des Königreiches Hannover, des Kurfürstenthums Hessen, des Herzogthums Nassau und der freien Stadt Frankfurt mit der Preußischen Monarchie, vom 20. September 1866, Pr.GS, S. 555.

Vereinbarungen, welche durch den Ausbruch des Krieges außer Wirksamkeit gesetzt sind, vom Tage des Austausches der Ratificationen des gegenwärtigen Vertrages an mit der Maaßgabe wieder in Kraft treten, daß jedem der hohen Contractanten vorbehalten bleibt, dieselben nach einer Ankündigung von sechs Monaten außer Wirksamkeit treten zu lassen"1).

Die Norddeutschen Staaten schlossen sich zum Norddeutschen Bund zusammen²⁾. Die Verfassung³⁾ trat am 1. Juli 1867 in Kraft. Der Norddeutsche Bund umfaßte die Staaten Preußen mit Lauenburg, Sachsen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuß älterer Linie, Reuß jüngerer Linie, Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen, Hamburg und die nördlich des Mains gelegenen Teile des Großherzogtums Hessen. An der Spitze des Norddeutschen Bundes stand eine aus dem Bundesrat und dem in freier und geheimer Wahl gewählten Reichstag gebildete Legislative, die Exekutive bildete das Präsidium, das Preußen übertragen wurde. Die Ausgabesteuern auf Zucker, Branntwein, Salz, Bier und Tabak unterlagen der Bundesgesetzgebung (Art. 35 Bundesverfassung), eine Vorschrift, die sich umso leichter einführen ließ, da die norddeutschen Staaten bereits vorher im Zollverein in einem Ausgabesteuer-Spezialverein zusammengefaßt waren. Die Aufzählung der Partnerstaaten zeigt aber, daß dem Norddeutschen Bund auch die Hansestädte, Mecklenburg, Schleswig-Holstein und Lauenburg angehörten, also Staaten, die nicht im Zollverein vertreten waren.

Am 8. Juli 1867 schloß der Norddeutsche Bund mit den süddeutschen Staaten für eine Dauer von 10 Jahren einen Zollvereinignungsvertrag ab, der die Verlängerung des Zollvereins bedeutete⁴⁾.

-
- 1) Weber gibt dieses Zitat aus einem der mit dem Prager Frieden in Zusammenhang stehenden Friedensverträge, ohne anzugeben, aus welchem. Bei Strupp nicht enthalten. Weber, a. a. O., S. 646, Fußnote.
 - 2) Bündnißvertrag zwischen Preußen, Sachsen-Weimar, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Waldeck, Reuß jüngerer Linie, Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg, vom 18. August 1866, Pr.GS 1866, S. 626.
 - 3) Publikations-Patent über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, vom 24. Juni 1867, Pr.GS 1867, S. 817.
 - 4) Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend, vom 8. Juli 1867, Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes 1867, S. 81.

Mit diesem Vertrag traten Mecklenburg und die Hansestadt Lübeck dem Zollverein bei, während Schleswig-Holstein und Lauenburg nach ihrer Vereinigung mit Preußen automatisch als in den Zollverein aufgenommen betrachtet wurden. Hamburg und Bremen aber behielten ihren Status als Freihäfen.

Der Zollvereinsvertrag von 1867 ist deshalb so bedeutsam, weil er eine vollkommene Reorganisation des Zollvereins mit sich brachte. Im Norddeutschen Bund war ein mit Legislativ- und Exekutivorganen ausgestatteter Staat entstanden. Dieser neue Staat bewirkte, daß auch der Zollverein für gewisse Ziele in Form eines Bundesstaates organisiert wurde¹⁾. Artikel 8 des Vertrages vom 8. Juli 1867 sah die Einführung eines Bundesrates vor, in Artikel 9 wurde ein deutsches Zollparlament, das aus gewählten Volksvertretern bestand (unter ihnen die Mitglieder des Reichstages des Norddeutschen Bundes), geschaffen. Das dritte Organ, das Präsidium, wurde wiederum von der Krone Preußens gebildet. Damit traten an die Stelle der Generalkonferenzen von Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten, an die Stelle eines bescheidenen zentralen Verwaltungsbüros mit gewissen hoheitlichen Eigenschaften ausgestattete Organe. Die Einstimmigkeit der Beschlußfassung (im Zollverein bis dahin ein zähe verteidigtes Schutzmittel der kleineren gegen die größeren Staaten) wurde nun zu Gunsten von Mehrheitsentscheidungen aufgegeben. Dadurch war der Zollverein über das Stadium eines bloßen völkerrechtlichen Vereins²⁾ hinausgewachsen. Thudichum³⁾ definiert ihn wie folgt: "Vereinigung ... zur gemeinschaftlichen Festsetzung und Erhebung von Einfuhr- und Ausfuhrzöllen und von gewissen Steuern, sowie zur Weiterentwicklung des freien Verkehrs unter diesen Staaten, unter Übertragung gewisser gesetzgebender, leitender, vollziehender und aufsehender Gewalten auf gemeinschaftliche Organe, nämlich an den Bundesrat des Zollvereins als gemeinschaftliches Organ der Regierungen, die Krone Preußens als Präsidium und das Zollparlament als gemeinschaftliche Vertretung der Bevölkerungen". Es zeigt sich hier, daß durch die Übertragung von Teilen gesetzgeberischer Gewalt an über den Einzelstaaten stehende Organe eine Art supra-partikularer, gesamtdeutscher Gemeinschaft geschaffen wurde⁴⁾.

-
- 1) Vgl. Friedenthal-Gießmannsdorf, ohne Vornamen, Reichstag und Zollparlament, Berlin 1869, S. 39.
 - 2) Vgl. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. II, III. Aufl., Freiburg i.Br. und Leipzig 1895, S. 850/851.
 - 3) Thudichum, F., Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, Tübingen 1870, S. 581.
 - 4) Das Wort "supra-partikular" soll deutlich machen, daß es sich bei den zusammengeschlossenen Staaten um Staaten gleicher, d.h. deutscher Nation handelt. Der Begriff "supra-national" hätte hier irreführt.

Welche Bedeutung das Zoll-Parlament und die Reorganisation des Zollvereins für die spätere Reichsgründung hatte, zeigt sich in der Rede eines Zeitgenossen, Ludwig Bambergers. Der Leser muß sich vergegenwärtigen, daß nun im Norden des deutschen Raumes ein Bundesstaat bestand, der Norddeutsche Bund. Die übrigen Staaten waren mit diesem zu einem supra-partikularen Gebilde zusammengefaßt, das aber nur in bezug auf das Zollwesen wirken konnte - die wirtschaftliche Union war konstituiert, die politische nicht. Es erhob sich daher von den patriotisch gesinnten Bürgern her der Schlachtruf: "Vom Zollparlament zum Vollparlament"! Bamberger sagt dazu: "... das allgemeine Stimmrecht, die ganze Majestät des allgesammten Volkes hat man genommen, das Urelement des innersten Kerns der Nation hat man genommen und aus ihrem Schooß emporgerichtet das Gewölbe, auf dessen Bogen und Pfeilern ruhen soll das Zollparlament ... Aber nicht genug das. Der Grundgedanke, welcher das Zollparlament in die Welt gesetzt, hat es nicht dabei bewenden lassen, daß er durch den Ruf an das allgemeine Stimmrecht seine Absicht verkünde. Er hat die Sache noch viel deutlicher und handgreiflicher gemacht. Er verfügte, daß Alles und Jedes bei der Zusammensetzung des Zollparlamentes genau so gehalten werden sollte, wie bei der Zusammensetzung des Reichstages ... So ist in allen Stücken der Bau des Zollparlaments in Übereinstimmung mit dem Bau einer allgemeinen politischen Volksvertretung bis zum kleinsten Umstand ... Darum steht das Eine fest: Der Plan, die Absicht, der Wille Derer, welche die Einrichtung des Zollparlaments ins Leben riefen, ist und war, daß aus ihm ein gemeinsames deutsches Parlament erwachse"¹⁾. Diese Äußerung des Zollparlamentariers Bamberger zeigt, in welchem Maße das Vorhandensein und die Arbeit des Zollparlamentes, eines wirtschaftspolitischen Beratungs- und Entscheidungsgremiums, auf die gesamte politische Willensbildung des deutschen Volkes einwirkte.

Welche Ausgabesteuerbestimmungen enthielt nun der Vertrag über die Zollvereinsverlängerung von 1867? In Artikel 4 wurde eine gleichmäßige Besteuerung des Tabaks in allen Zollvereinsstaaten vorgesehen. Damit fiel die Übergangsabgabe für Tabak fort, nachdem die umstrittene Übergangsabgabe für Wein in Preußen, wie schon vorher erwähnt, nach Aufhebung der inneren Weinsteuern in Preußen ein Ende gefunden hatte. Der Artikel 5 des Vertrages vom 8. Juli 1867 enthält die Zusicherung aller im norddeutschen Bunde aufgegangenen Staaten, keine Übergangsabgabe vom Wein mehr erheben zu wollen. Der Artikel bestimmt dann weiter: "Eine solche Abgabe wird auch von denjenigen Vereinststaaten nicht erhoben werden, welche etwa während der Dauer dieses Vertrages die Hervorbringung von Wein einer inneren Steuer unterwerfen möchten".

1) Bamberger, L., Die Zukunft des Zoll-Parlaments, aus einer Mainzer zeitgenössischen Tageszeitung, Mainz, o.J., vorhanden bei der Stadtbibliothek Mainz.

Damit waren von den im Jahre 1854 revidierten Übergangsabgaben nur noch die Übergangsabgaben von Branntwein und Bier übriggeblieben. Die einheitliche Besteuerung des Branntweins im deutschen Raume (die wesentliche Voraussetzung für einen Fortfall der Übergangsabgaben) wurde erst erreicht, als im Jahre 1887 die bis dahin von der Branntweinsteuergemeinschaft nach Art. 35 der Reichsverfassung¹⁾ von 1871 ausgenommenen Staaten Baden, Württemberg und Bayern und Hohenzollern der Branntweinsteuergemeinschaft beitraten²⁾. Einzig die Übergangsabgabe für Bier überlebte das Kaiserreich und wurde erst 1919 beseitigt, ein Phänomen, das in § 3, Kapitel II noch eingehender behandelt werden wird. Die Besteuerung des Salzes wurde für den Zollverein nach einer vorangegangenen Übereinkunft zwischen den Staaten des Zollvereins vom 8. Mai 1867 und auf Grund des Gesetzes vom 12. Oktober 1867³⁾ einheitlich geregelt. In Art. 35 der Deutschen Reichsverfassung von 1871 wurde dann endgültig festgelegt, daß das Reich die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle, aber auch die inneren Ausgabesteuern für Salz, Tabak, Branntwein, Bier und Zucker hatte. Dies galt allerdings mit der oben erwähnten Maßgabe, daß in Bayern, Württemberg und Baden sowie Elsaß-Lothringen die Besteuerung des Bieres und des Branntweins weiterhin eine Sache der Landesgesetzgebung war, wenn auch darauf hingewirkt werden sollte, eine Übereinstimmung der Gesetzgebung zu erreichen (Art. 35).

Zusammenfassend ergibt sich aus der Entwicklung des Zollvereins in den Jahren nach 1841 bis zur Gründung des Deutschen Reiches ein weiterer Beweis für die bereits erwähnte Eigendynamik der Zollunion. Durch das Zusammenwachsen zu einem einheitlichen Hoheitsgebiet in bezug auf Zölle und Ausgabesteuern, durch die Sprengung der Fesseln der anfänglich so unüberwindbaren Steuergrenzen wurde den wirtschaftlichen Zusammenschluß und Aufschwung der Weg bereitet für ein politisch geeintes deutsches Vaterland.

-
- 1) Gesetz, betreffend die Verfassung des Deutschen Reichs, vom 16. April 1871 (RGBl. 1871, S. 63).
 - 2) Gesetz über die Besteuerung des Branntweins, vom 24. Juni 1887 (RGBl. 1887, S. 253) und Verordnung, betreffend die Besteuerung des Branntweins im Großherzogthum Baden, vom 9. September 1887 (RGBl. 1887, S. 485); Verordnung, betreffend die Besteuerung des Branntweins im Königreich Württemberg, vom 23. September 1887 (RGBl. 1887, S. 487); Verordnung, betreffend die Besteuerung des Branntweins in den Hohenzollernschen Landen, vom 25. September 1887 (RGBl. 1887, S. 489); Verordnung, betreffend die Besteuerung des Branntweins im Königreich Bayern, vom 27. September 1887 (RGBl. 1887, S. 491).

§ 3. Besondere Ausgabesteuern und ihre Problematik

I. Die Zuckersteuer

1. Geschichte des Zuckers und Begründung der Zuckersteuer^{1, 2, 3, 4)}

Der Zucker, heute eines der wichtigsten Nahrungsmittel, ist zu einem derartigen Verbrauchsgut im Verlaufe der letzten 150 Jahre geworden. Erst im Jahre 1747 nämlich hatte der Chemiker Andreas Sigismund Marggraf entdeckt, daß auf chemischem Wege aus der Rübe ein dem Rohrzucker gleichwertiges Produkt gewonnen werden konnte, Friedrich Karl Achard errichtete 1802 die erste Rübenzucker-Fabrik. Nun konnte Zucker auch in den Gegenden hergestellt werden, die das tropische Zuckerrohr nicht gedeihen lassen. Bis dahin war der Zucker ein Luxusgut gewesen, das aus den tropischen Überseeländern importiert und in einheimischen "Kolonialzucker-Siedereien" raffiniert wurde. Bereits 1515 war der erste Zucker aus Amerika auf die Märkte Europas gekommen. Nach den bahnbrechenden Erfindungen Marggrafs und Achards wurde nun in Europa, besonders in Frankreich, die Rübenzuckerfabrikation aufgenommen. Im deutschen Raume wurden im Jahre 1836-1837 bereits 1304 t Rohrzucker aus Rüben gewonnen, in der Kampagne 1840-1841 waren es bereits 14 205 t, 1850-1851 53 349 t und 1870-1871 186 418 t⁵⁾. Es verwundert also nicht, daß bereits auf der ersten Generalkonferenz des Zollvereins der bayerische Abgeordnete instruiert war zu bemerken, "daß die Runkelrübenzuckerfabrikation ein Gegenstand sey, der mit Rücksicht auf neuere Ergebnisse in einem anderen Staate und auf die zunehmende Ausbreitung dieses Industrie-Zweiges die zunehmende Aufmerksamkeit der zum Zollverein gehörigen

1) Vgl. DBG-Lexikon, Dritter Band, Berlin und Darmstadt 1957, S. 915f.

2) Vgl. Paasche, H. und Bartens, A., "Zuckerindustrie" und Bräuer, K., "Zuckersteuer (Verbrauchssteuer und Zuckerzoll)" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 8, Jena 1928, S. 1175-1182.

3) Vgl. Encyclopaedia Britannica, vol. 21, Chicago-London-Toronto 1961, S. 524ff.

4) Vgl. Der Große Brockhaus, 16. Aufl., Bd. 12, Wiesbaden 1957, S. 731ff.

5) Nach Paasche, H. und Bartens, A., "Zuckerindustrie", a.a.O., S. 1180. - In Abschn. 1, "Geschichte des Zuckers ..." sind nur noch wörtliche Zitate und die Herkunft von Zahlenangaben gesondert kenntlich gemacht, historische und sonstige Tatsachen stammen aus den unter Anm. 1-4 genannten Quellen.

Fußnote 3) von Seite 46.

Gesetz, betreffend die Erhebung einer Abgabe von Salz, vom 12. Oktober 1867, in der Anlage Übereinkunft wegen Erhebung einer Abgabe von Salz vom 8. Mai 1867, Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes, 1867, S.41.

Regierungen wohl auf sich zu ziehen verdiene. Auf der einen Seite würden die staatswirthschaftlichen und industriellen Interessen zu beachten, auf der anderen Seite aber ebenso dafür zu sorgen seyn, daß die zunehmende Fabrikation von Runkelrübenzucker nicht die Zolleinnahme beeinträchtige. Es entstehe die Frage, ob es nicht angemessen sey sich jetzt schon über eine verhältnismäßige und gleichförmige Surrogat-Impostierung des Runkelrübenzuckers für den angedeuteten Fall zu vereinbaren wobei übrigens die Modalitäten dieser Impostierung der weiteren Vereinbarung nach Maaßgabe des hervortretenden Bedürfnisses vorgehalten bleiben müßten" ¹⁾. In diesem Passus liegt bereits die zweifache Begründung einer Zuckersteuer: 1. Die Absicht eines Schutzes der Kolonialzucker-Siedereien durch eine Belastung des Rübenzuckers zum Ausgleich des Wettbewerbsnachteils, den die Kolonialzucker-Siedereien durch den erhobenen Zoll auf Rohzuckerimporte den Rübenzuckerfabrikanten gegenüber haben mußten (also aus heutiger Sicht die Erhaltung eines in seiner Struktur bedrohten Industriezweiges auf Kosten des Verbrauchers, auf den die Steuer überwälzt wurde). 2. Die fiskalpolitische Begründung der Zuckersteuer: Durch den erhöhten Verbrauch an inländischem Zucker wurden die Zolleinnahmen gemindert. Sie mußten durch das Aufkommen an Zuckersteuer ausgeglichen werden. Dabei war auch zu bedenken, ob die neue Industrie nicht vielen Menschen Arbeit und Brot gab, so daß sie unterstützt werden mußte, anstatt noch hoch besteuert zu werden.

Auch als Ausgabesteuer erschien die Zuckersteuer damals bereits bestens geeignet, wie aus einem Promemoria der preußischen Regierung aus dem Jahre 1838 hervorgeht, das der Generalkonferenz in Zollvereinsangelegenheiten vorgelegt wurde. Darin heißt es: "Der Zucker ist ein, zu einer hohen Besteuerung vorzüglich geeigneter Consumtions-Artikel, da derselbe dem Wohlgeuß angehört, größten Theils von den wohlhabenden Klassen verbraucht wird und daher dessen Besteuerung sehr zweckmäßig zu der gleichen Vertheilung der indirekten Steuerlast wirkt, die sonst vorzüglich z. B. in Branntwein, Bier, Salz die ärmeren Klassen trifft" ²⁾. In dem gleichen Schriftstück wird darauf hingewiesen, daß der Betrag der Zolleinnahmen im Jahre 1836 im Zollvereinsgebiet von eingeführten Rübenzucker finanziell recht bedeutend war, nämlich insgesamt fast fünf Millionen Reichsthaler ³⁾. Die Sicherung dieser Zolleinnahmen mußte also überlegt werden. Das Promemoria fährt fort:

-
- 1) Verhandlungen der ersten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, München 1836, S. 94f.
 - 2) Beilage IV. zu § 25 des Hauptprotokolls "Die Besteuerung der Runkelrübenzuckerfabrikation betreffend": "Promemoria, die Runkelrüben-Zuckerfabrikation betreffend", vorgelegt von Preußen, gez. Eichmann, vom 28. Juni 1838, in: Verhandlungen der zweiten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Dresden 1838, Beilagen-Teil, S. 47ff.
 - 3) Vgl. "Promemoria", a. a. O., S. 47/48.

"Die auf den Zucker gelegte Steuer hat dessen Preis wesentlich erhöht ... (wobei hier mit Steuer der Zuckerzoll gemeint ist, d.V.). Der hierdurch erzeugte hohe Preis des Zuckers hat die Versuche, aus inländischen Erzeugnissen (Kartoffeln, Runkelrüben) Zucker zu fabriciren, hervorgerufen; denn da der Runkelrüben-Zucker, namentlich der Brodzucker, nicht wohlfeiler, als der indische ist, so steckt in dem Preise desselben die Steuer, welcher der letztere entrichtet, Ginge der Zucker frei ein, so könnte die Runkelrüben-Zuckerfabrikation unmöglich aufkommen. Dieselbe Wirkung würde eine gleichmäßige Besteuerung des inländischen mit dem Kolonial-Zucker haben. Allerdings ist es wünschenswerth, den Zuckerbedarf im eignen Land zu erzeugen und dadurch einen Consumtions-Artikel von jährlich mindestens 20 Millionen Thalern an Werth, der inneren Produktion zuzuwenden; dieser Zweck kann aber nicht auf Kosten der Konsumenten und der Staatskasse erreicht werden. Auf einen mäßigen Schutz dürfen die inländischen Producenten Anspruch machen, nicht aber darauf, die 5 Millionen Zuckersteuer für sich zu beziehen, welche die Staatskassen nicht entbehren können, und die daher anderweit durch die Contribuablen gedeckt werden müssen, so daß diese künftig fünf Millionen an die Producenten und fünf andere Millionen an die Staatskassen, also die doppelte jetzige Steuer, mit 10 Millionen zahlen müssen". Diese Rechnung erscheint insofern sehr summarisch, als bei einer aufstrebenden Industrie die Anlaufkosten sehr hoch sein können. Auch diese Tatsache wird aber in dem Promemoria der preußischen Regierung berücksichtigt: "Ein anderer, zum Theil jetzt eingetretener Zustand ist noch weniger wünschenswerth, nämlich der, wo die Runkelrüben-Zuckerfabrikation lediglich auf Kosten der Staatskassen betrieben wird. Jetzt mögen die Producenten wenig Gewinn haben, sie decken vielleicht durch den Verkauf ihres nicht wohlfeilen Zuckers kaum die Produktionskosten; der Staat verliert aber, oder was dasselbe ist, zahlt mindestens $6 \frac{2}{3}$ Thlr. für jeden im Inlande producierten Zucker". Diese Forcierung und steuerliche Begünstigung der Zuckerindustrie des Landes brachte überall diesen Industriezweig zu schneller Blüte: "In Preußen allein", so berichtet die preußische Schrift weiter, "sind schon gegen Ende der Campagne 1836/37, also im vorjährigen Frühjahr, 86 Runkelrüben-Zuckerfabriken, theils in Thätigkeit, theils in der Ausbildung begriffen gewesen und darunter bloß in der Provinz Sachsen 28. - Seit jener Zeit hat sich dieser Industriezweig aber erheblich vergrößert ... Schon die Zugrundelegung der sehr mangelhaften Nachrichten aus dem Zeitraum 1836/37 liefert aber das Resultat, daß von den damals in Thätigkeit gewesenen Anstalten mindestens 400 000 Ztr. Rüben verarbeitet und daraus 390 Ctr. Melasse, 14 417 Ctr. Rohzucker, 6 578 Ctr. Hutzucker und Kandis, und 2 184 Ctr. Syrup gewonnen sein sollen, was allein in Preußen einen Steuerverlust (gemeint ist Zolleinnahmenverlust, d.V.) von 110 000 Thlr. repräsentieren würde, obgleich die Nachrichten hinter der Wirklichkeit erheblich zurückstehen".

Mit dem Aufkommen der Produktion von Zucker aus Zuckerrüben wurde auch die Landwirtschaft in bisher nicht gekannter Weise über den Zuckerrübenanbau an sich

hinaus gefördert¹⁾. 1928 schreiben Paasche und Bartens "Der Rübenanbau ist für weite Teile Deutschlands wie des Auslandes eine Quelle des Wohlstandes geworden. Die sorgsame Pflege, die die Rübe erfordert, zwang zu immer intensiverer Kultur, und die Erträge der Fabriken boten dem Landwirt die Mittel dazu, tiefer zu pflügen ... Die Massen von Fabrikationsrückständen lieferten reichliches Viehfutter und zwangen zur Stallfütterung. Beseitigung der Brache und Weide, rationelle Viehhaltung und Ackerkultur waren die notwendigen Begleiter des einziehenden Rübenbaues ... Es konnte berechnet werden, daß die Zuckerrübe die größte Menge Futterwertseinheiten von der Flächeneinheit liefert"²⁾. Hier zeigt sich der Zwiespalt zwischen den fiskalischen Interessen der Erhaltung der Zolleinnahmen und der Hebung der allgemeinen Steuerkraft in Gewerbe und Landwirtschaft durch ausgedehntere Produktion auch anderer Nahrungsmittel sehr deutlich.

Ein besonderer Gesichtspunkt zur Begründung einer Rübenzuckersteuer ist auch das erzieherische Element, wie es in dem vorerwähnten preußischen Promemoria ausdrücklich betont wird: "... eine aufzulegende Steuer wird am leichtesten getragen werden können, wenn sie den Produzenten möglichst wenig in dem Betriebe belästigt und nicht in der freien Entwicklung der Fabrikationsmethoden beschränkt, sondern ihm vielmehr Gelegenheit und Anreizung darbietet, seine Kräfte anzustrengen und durch erhöhte Ausbeute das zu decken, was die Steuer ihm kostet". Die Steuer wäre also auch geeignet, zur Rationalisierung im Betrieb anzuhalten und eine Steuereinholung wäre ein erwünschter Effekt.

Aus dem Vorhergesagten ergeben sich also folgende Gründe für die Einführung einer Zuckersteuer auf Runkelrübenzucker zur Zeit des Zollvereins.

- 1) Der Zollaussfall für Kolonialzucker muß gedeckt werden.
- 2) Der hohe Preis für Kolonialzucker gewährt den inländischen Zuckerrüben-Verarbeitern eine mühelose Rente in Höhe der vollen oder zumindest eines Teils der Zollbelastung für eingeführten Rohzucker.
- 3) Zucker als Luxusgut der Reichen kann besteuert werden, ohne die ärmeren Klassen zu treffen.
- 4) Die Kolonialzuckerraffinerien bedürfen, solange der inländische Bedarf nicht allein aus der Rübenzuckerfabrikation im Inland gedeckt werden kann, des weiteren Schutzes.
- 5) Eine mäßige Rübenzuckersteuer kann als Anreiz zur Verbesserung der Rübenzuckerausbeute und der Fabrikationsmethoden in den neu aufkommenden Fabriken dienen.

Der unter der Nr. 2 aufgeführte Grund ist allerdings nur so lange stichhaltig, wie für Zucker ein Verkäufermarkt besteht und die billiger produzierenden inländischen

- 1) Vgl. auch eine zeitgenössische Schrift: Weyhe, ohne Vornamen, "Die Runkelrübenzucker-Fabrikation als landwirthschaftliches Nebengewerbe", Berlin 1850, S. 10/1
- 2) Paasche, H. und Bartens, A., "Zuckerindustrie", a.a.O., S. 1177f.

Runkelrübenzuckerfabrikanten noch nicht die Kapazitäten aufgebaut haben, um die auf sie zukommende Nachfrage bei niedrigerem Preise auch zu befriedigen.

Gegen die Einführung einer Rübenzuckersteuer sprach als gewichtiger Grund, daß eine Besteuerung der noch im Aufbau begriffenen Fabriken das Entstehen dieses Fabrikationszweiges überhaupt unterbinden und die segensreichen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Beschäftigungssteigerung in Landwirtschaft und Gewerbe zunichte machen könnte.

Bei Betrachtung der angegebenen Zahlen aus Preußen scheint es, als ob die Produzenten schon damals die erste Anlaufzeit ihrer Betriebe hinter sich gebracht hätten. Die Gründe für die Einführung einer Zuckersteuer auf Rübenzucker schienen also damals bereits zu überwiegen.

Bei der Betrachtung der Stellung der Rübenzuckerfabrikanten zu den Rohrzuckersiedereien im Inlande muß weiterhin noch in die Überlegungen der Gesichtspunkt mit einbezogen werden, daß die Rohrzuckersiedereien bisher auch noch dadurch einen Schutz genossen hatten, daß die Einfuhr raffinierten Zuckers und Sirups mit wesentlich höheren Zollsätzen belegt war als die Einfuhr des Rohzuckers. Dadurch wurden die inländischen Siedereien in die Lage versetzt, einen Teil ihrer Produktion wieder auszuführen, um damit auf den Märkten der Nachbarländer zu konkurrieren. Es hing also nicht nur die inländische Versorgung, sondern auch ein Teil des Außenhandels von diesen Siedereien ab, ganz zu schweigen von den Reedereien, die bisher am Transport des eingeführten Rohzuckers aus den Kolonien mitverdient hatten^{1, 2, 3, 4)}. Außerdem entspann sich schon damals eine berechtigte Diskussion darüber, "daß, wenn man keinen ausländischen Zucker mehr beziehe, bei der nothwendigen Gegenseitigkeit des Verkehres eben so viel am Exporte inländischer Erzeugnisse verloren gehe"⁵⁾!

- 1) Vgl. von Thielau, W.E.F., "Gemeinschaftliche Productions-Steuer von Salz und Rübenzucker in Deutschland. Ein Votum", Braunschweig 1851, S. 140f.
- 2) Vgl. Anonym, gez. A.J., "Die Rübenzuckerfabrikation, ihr volkswirtschaftlicher Nutzen und ihre Besteuerung", Halle 1852, S. 13f.
- 3) Vgl. Schulze, F.G., "Die deutsche Zuckerfrage mit besonderer Beziehung auf die Runkelrübenzuckerfabrikation", in: Deutsche Blätter für Landwirtschaft, Nationalökonomie und Politik, Bd. II, Heft 3 und 4, Jena 1850, S. 18/19f.
- 4) Vgl. auch § 41 des Hauptprotokolls der achten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, in: Verhandlungen der achten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Wiesbaden 1851, Teil I, S. 143/144.
- 5) § 41 des Hauptprotokolls der achten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, a.a.O., S. 144.

Sollten nun beide Arten der Zuckergewinnung, Kolonialzuckersiederei und Zuckerfabrikation aus Rübenzucker im Zollverein beibehalten werden, so konnte das nur durch einen steigenden Bedarf und sinkende Preise erreicht werden, sobald die Rübenzuckerindustrie den Kinderschuhen entwachsen war.

Nach Thielau stieg der Zuckerverbrauch im Zollverein von 3,52 Pfd. pro Kopf im Jahre 1835 auf 5,37 Pfd. pro Kopf im Jahre 1847, oder von 2 auf 3¹⁾.

Schulze setzt den Verbrauch im Jahre 1845 mit 5,16 Pfd. pro Kopf der Bevölkerung an²⁾.

Dabei sank der Preis des Zuckers in Berlin von einem Maximum von 30,08 Thlr. im Jahre 1836 auf 19,5 Thlr. im Jahre 1848³⁾.

Es wurde offensichtlich, daß eine Besteuerung des Rübenzuckers sich lohnen würde, denn der Rübenzuckeranteil am gesamten Zuckerverbrauch war bereits von einem Viertel im Jahre 1842 (0,9 Pfd. von 4 Pfd. verbrauchten Zuckers) auf ein Drittel angestiegen (1,3 Pfd. von 3,80 Pfd. verbrauchten Zuckers)⁴⁾.

2) Die Technik der Zuckersteuer⁵⁾

a) Allgemeines

Die innere Ausgabesteuer auf Zucker kann in verschiedenen Formen erhoben werden, und zwar

- 1.) als Rohmaterialsteuer, d.h. als Steuer auf die rohen Rüben, wobei von einem bestimmten Ausbeuteverhältnis für die Zuckergewinnung ausgegangen werden muß, da ja das Fertigfabrikat, in diesem Falle der Zucker, belastet werden soll. Dieses Ausbeuteverhältnis schwankt von Fabrik zu Fabrik, der Zuckergehalt der Rüben schwankt von Erntejahr zu Erntejahr. Damit entstehen erhebliche Unsicherheitsmomente, zumal auch die größeren Zuckerfabriken, die mit neueren Maschinen und in größerer Menge produzieren können, günstigere Ausbeuteverhältnisse erzielen. Wird der Steuersatz also auf dieses Ausbeuteverhältnis eingestellt, so bedeutet das eine Benachteiligung der Klein- und Mittelbetriebe.

1) Vgl. Thielau, a.a.O., S. 100.

2) Vgl. Schulze, a.a.O., S. 11.

3) Vgl. Schulze, a.a.O., S. 19.

4) Vgl. Thielau, a.a.O., Tabelle, Anlage X.

5) Vgl. Bräuer, K., "Zuckersteuer (Verbrauchssteuer und Zuckerzoll)", a.a.O., S. 1187ff.

- 2.) Als Halbfabrikatsteuer, d.h. als Steuer auf den Rübensaft. Aber auch hier ist die Feststellung eines "normalen" Rübensaftes für die Besteuerungsgrundlage schwierig. Es ergeben sich hier ähnliche Schwierigkeiten wie für die Rohmaterialsteuer;
- 3.) als Fertigfabrikatsteuer. Diese an sich einfachste Art der Besteuerung erfordert aber eine scharfe Kontrolle der Herstellungsfirmen, um den Übergang von unbesteuertem Zucker in den Verkehr zu verhindern.

b) Zuckersteuer im Zollverein

Wie wurde nun die Zuckersteuer im Zollverein geregelt? Es liegt nahe, bei der in den Anfangsjahren vorherrschenden Tendenz einer möglichst weitgehenden Erhaltung der eigenen Steuersysteme daran zu denken, daß die Zuckersteuer jedem Staate zur eigenen Ausgestaltung überlassen wurde. Dies war allerdings nicht der Fall.

Schon im Hauptprotokoll der zweiten Generalkonferenz des Zollvereins wurde über die Besteuerung des Rübenzuckers gesagt: "Bei der Erörterung der sofort aufgeworfenen Frage, ob die Steuer auf Vereins- oder privative Rechnung zu erheben sei, spricht sich die Mehrheit der Bevollmächtigten für die Besteuerung auf Vereinsrechnung aus, als wofür einerseits die Betrachtung geltend gemacht war, daß es sich von dem Surrogat für eine dem Gesamtvereine entgehende Revenue handelt, und andererseits die Erwägung, daß eine Besteuerung auf privative Rechnung viel weniger leicht und schwerlich überall von demselben Zeitpunkte an und in gleicher Weise zu bewirken sein würde"¹⁾. In der bei der Vertragsverlängerung 1841 getroffenen Zuckersteuer-Übereinkunft, die auf Grund des Artikels 4 des Verlängerungsvertrages von 1841 zustande kam, wurde dann auch bestimmt: "Der im Umfange des Zollvereins aus Runkelrüben verfertigte Zucker soll mit einer überall gleichen Steuer belegt werden, deren Ertrag gemeinschaftlich ist, und nach den nämlichen Grundsätzen, wie das Einkommen an Eingangszöllen, unter die Vereinsstaaten getheilt wird"²⁾. Ferner wurde im Artikel 2 der Übereinkunft festgelegt, daß die Besteuerung nach einem gleichen Steuersatze zwar am 1. September 1841 eintreten solle, die Gemeinschaftlichkeit der

1) Hauptprotokoll der zweiten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten. § 25 "Die Besteuerung der Runkelrübenzuckerfabrikation betreffend", in: Verhandlungen der zweiten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Dresden 1838, S. 89.

2) Übereinkunft zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Kurhessen, dem Großherzogthume Hessen, den zu dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine verbundenen Staaten, Nassau und der freien Stadt Frankfurt, wegen der Besteuerung des Runkelrübenzuckers, vom 8. Mai 1841, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 9.

Einnahmen aber noch bis zum September 1844 ausgesetzt werde¹⁾. Diese letzte Bestimmung sollte dazu dienen, "auf der Grundlage der während dieses dreijährigen Zeitraumes zu gewinnenden Erfahrungen zuvor die angemessenste Besteuerungsweise zu ermitteln und eine allgemeine und übereinstimmende Gesetzgebung zu vereinbaren"²⁾. Artikel 3 der Übereinkunft bestimmte, daß bis dahin die Zuckersteuer entweder als Fabrikatsteuer oder als Rohmaterialsteuer zur Erhebung kommen könne²⁾. Der Separat-Artikel 2 zu der genannten Übereinkunft weist zugleich darauf hin, daß zwar in der genannten Übergangsperiode eine völlige Übereinstimmung der Gesetzgebung und Verwaltung der Rübenzuckersteuer nicht zu erreichen sein werde, daß aber eine Ungleichheit der Belastung sorgfältig vermieden werden müsse³⁾. Dies sollte dadurch bewirkt werden, daß die verschiedenen Steuersätze auf einen einheitlichen Satz für Rübenroh Zucker umgerechnet wurden, der für das erste Jahr der Zuckersteuer 10 Sgr. oder 35 Xr. für den Zollzentner Rübenroh Zucker betragen sollte (Artikel 4 der Übereinkunft)⁴⁾. Der Artikel 4 bestimmte weiterhin, daß dieser Steuersatz bis 1844 beibehalten werden würde, wenn sich ergäbe, daß die Rübenzuckerproduktion 20 v.H. der verzollten Kolonialzuckermenge des gleichen Zeitraumes nicht überträfe. War dies nicht der Fall, so erhöhte sich die Steuer automatisch auf 2/3 Rthlr. beim Erreichen der genannten 20 v.H., beim Überschreiten der Grenze von 25 v.H. der verzollten Kolonialzuckermenge endlich auf 1 Rthlr.⁵⁾

Eine Ausnahme von dieser Bestimmung wurde bereits im Jahre 1842 gemacht. In diesem Jahr betrug die im Inland produzierte Rübenzuckermenge bereits 20, 31 v.H. der eingeführten Kolonialzuckermenge. Bei der Berechnung war angenommen worden, daß 20 Zentner verarbeiteter Rüben einen Zentner Rohzucker ergaben. Obwohl somit die in Artikel 4 genannte Grenze für eine Erhöhung der Rübenzuckersteuer überschritten worden war, wurde bis September 1843 der niedere Steuersatz von 10 Sgr. pro Zentner Rübenroh Zucker beibehalten⁶⁾.

1) Zuckersteuer-Übereinkunft, 1841, a.a.O., in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 9.

2) Vgl. Zuckersteuer-Übereinkunft, 1841, a.a.O., in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 9.

3) Vgl. Separat-Artikel zu der Übereinkunft zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Kurhessen, dem Großherzogthume Hessen, den zu dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine verbundenen Staaten, Nassau und der freien Stadt Frankfurt, wegen der Besteuerung des Runkelrübenzuckers, vom 8. Mai 1841, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 21.

4) Vgl. Zuckersteuer-Übereinkunft, 1841, a.a.O., in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 9/10.

5) Vgl. Zuckersteuer-Übereinkunft 1841, a.a.O., in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 9/10.

(Fußnote 6) s. Seite 55.)

Nach Ablauf der dreijährigen Übergangsperiode sollte dann nach Artikel 7 der Übereinkunft die Höhe des Steuersatzes für die innere Ausgabesteuer mit der Höhe des Zollsatzes so gekoppelt werden, daß sich jährlich mindestens eine Brutto-Einnahme ergab, die dem Ertrage des Eingangszolles vom ausländischen Zucker und Sirup pro Kopf der Bevölkerung im Durchschnitt der drei Jahre 1838 bis 1840 gleichkam. Dieser Steuersatz sollte immer für weitere drei Jahre gelten, wobei bei der Neufestsetzung der Durchschnittsertrag der vorangegangenen drei Jahre als Maßstab dienen sollte. Weiterhin sollte die vereinsländische Rübenzuckersteuer stets so viel niedriger als der Eingangszoll gestellt werden, daß die inländische Fabrikation einen angemessenen Schutz gewährt bekam, ohne zugleich die Konkurrenz ausländischen Zuckers auf eine "die Einkünfte des Vereins oder das Interesse der Konsumenten gefährdende Weise zu beschränken". Ferner bestimmte Artikel 7, daß die Steuer vom Rübenroh Zucker nicht unter 20 v.H. des Zollsatzes für ausländischen Rohzucker gestellt werden dürfe¹⁾.

Die Bestimmungen wurden dann im Jahre 1853 in der dann erneuerten Übereinkunft²⁾ dahingehend geändert, daß nicht mehr eine dreijährige Periode für die Neufestsetzung des Steuersatzes vorgesehen wurde, sondern eine zweijährige Periode³⁾. Eingangszoll und Zuckersteuer zusammen sollten den durchschnittlichen Bruttoertrag aus den Jahren 1847 bis 1849 erreichen⁴⁾. Als Steuersatz wurde ab 1. September 1853 6 Sgr. für den Zentner roher Rüben vorgesehen. Durch einen Vergleich des Soll-Ertrages (Bevölkerungszahl x 6 Sgr.) mit dem Ist-Ertrag sollte alle zwei Jahre festgestellt werden, ob der Steuersatz erhöht werden könne oder nicht. Sobald der Ist-Ertrag (Zuckersteuer u. Zuckerzoll) höher war als der Soll-Ertrag, stieg die Steuer für den nächsten Steuerzeitraum automatisch um einen

1) Vgl. Zuckersteuer-Übereinkunft 1841, a.a.O., in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 10/11.

2) Übereinkunft zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen, dem Großherzogthume Hessen, den zu dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine gehörigen Staaten, Braunschweig, Oldenburg, Nassau und der freien Stadt Frankfurt wegen Besteuerung des Rübenzuckers, vom 4. April 1853, in: "Verträge und Verhandlungen über die Bildung und Ausführung des Deutschen Zoll- und Handelsvereins, Bd. 4, Berlin 1858, S. 17f.

3) Zuckersteuer-Übereinkunft 1853, a.a.O., S. 17.

4) Zuckersteuer-Übereinkunft 1853, a.a.O., S. 17.

Fußnote 6) von Seite 54.

Vgl. Beilage I zu § 55 des Protokolls der fünften General-Conferenz in Zollvereins-Angelegenheiten, in Verhandlungen der fünften General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Stuttgart 1842, Teil II, S. 3/4.

halben Sgr. an¹⁾. Der genannte Steuersatz von 6 Sgr. pro Zentner roher Rüben ergibt einen Steuersatz von 120 Sgr. pro Zentner Rohzucker, wenn das Ausbeuteverhältnis von 20 : 1 angenommen wird. Eine von Kurhessen beantragte Änderung des Ausbeuteverhältnisses im Jahre 1851 war abgelehnt worden²⁾. Bei dem gleichzeitigen Ansteigen des Verbrauchs und den ständigen Erhöhungen des Steuersatzes ist es nicht verwunderlich, daß das Aufkommen aus der Rübenzuckersteuer von 194 520 Rthlr im Betriebsjahre 1844/45³⁾ auf 5 510 242 Rthlr. im Betriebsjahre 1856/57⁴⁾ stieg.

Nachdem die ersten beiden Betriebsjahre der Rübenzuckersteuer abgelaufen waren, traf man auf der sechsten General-Conferenz des Zollvereins ein besonderes Abkommen in Form eines Protokolls, in welchem sich die Regierungen einig wurden, welche Form die endgültige Zuckersteuergesetzgebung haben sollte⁵⁾. Dieses Protokoll bezog sich auf die bis 1844 privative Erhebung der Rübenzuckersteuer; es stellte nochmals fest, daß ab 1844 die Besteuerung auf gemeinsame Rechnung erfolgen sollte. Besonders erörtert wurde die Frage der Besteuerungsform. Sollte die neue Steuer als Fertigfabrikatsteuer erhoben werden, sollten die rohen Rüben bei der Einlagerung zur Steuer herangezogen oder sollten sie vor der Verwendung zur Fabrikation zur Besteuerung erfaßt werden? Schon im Separat-Artikel zu der Übereinkunft von 1841 war für den Fall, daß eine Einigung über den Erhebungsmodus nicht gefunden werden konnte, die Besteuerung bei der Verwendung der Rüben zur Fabrikation vorgesehen⁶⁾.

- 1) Zuckersteuer-Übereinkunft 1853, a.a.O., S. 17/18.
- 2) § 41 des Hauptprotokolls "Die Besteuerung des Rübenzuckers" in Verhandlungen der neunten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Wiesbaden 1851, Teil I, S. 143/144.
- 3) Entnommen aus Beilagen XXX-XXXV zu § 69 des Hauptprotokolls "Definitive Abrechnung über die gemeinschaftliche Rübenzucker-Steuer-Einnahme für die Zeit vom 1. September 1844 bis ult. August 1845" usw. bis 1850, in Verhandlungen der 10. General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Berlin 1854, Teil I, Beilagen, S. 453-475.
- 4) Entnommen aus Anlagen XXIII bis XXVI zu § 41 des Hauptprotokolls "Definitive Zusammenstellung der gemeinschaftlichen Einnahmen an Rübenzucker-Steuer und der für die Beaufsichtigung und Controle der Fabriken entstandenen Ausgaben in der Betriebszeit von 1. Januar 1854 bis Ende August 1854, 1. September 1854 bis 31. August 1855", usw. bis 1857, in Verhandlungen der 14. General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Braunschweig 1859, Anlage I, S. 223 bis 227.
- 5) Besonderes Protokoll, die Vereinbarung einer übereinstimmenden Gesetzgebung über Besteuerung des Runkelrübenzuckers vom 1. September 1844 an betreffend, in: Verhandlungen der sechsten Generalkonferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Berlin 1843, Teil II, S. 1.
- 6) Vgl. Separat-Artikel zu der Zuckersteuer-Übereinkunft 1841, a.a.O., in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 23.

In dem gleichen Artikel 5 der Separat-Artikel wird bestimmt, daß die Erhebung, Kontrolle und Verwaltung der Rübenzuckersteuer von den für die Erhebung von Zöllen zuständigen Behörden vorgenommen werden solle.¹⁾

1843 nun einigte sich die General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten auf die Form der Erhebung der Steuer von den zur Fabrikation kommenden Rüben. Dabei wurden die schwierigen Berechnungen über Schwund bei der Lagerung ausgeschaltet und die Kontrolle erleichtert. Als Grundlage für die Durchführung der Zuckersteuer sollte die Kgl. Bayerische Verordnung vom 19. August 1841 und die Instruktion vom 27. August 1841 gelten. Diese sollten in verschiedenen Punkten dem vereinsländischen Tatbestand angepaßt werden. Die Frage der Strafbestimmungen bei Steuerhinterziehungen erzeugte allerdings noch Diskussionen zwischen den Vereinspartnern: Baden, Württemberg, Bayern und Sachsen wollten auf die Anwendung der bei ihnen gültigen Strafbestimmungen in Steuerstrafsachen nicht verzichten²⁾.

Auf der siebenten General-Conferenz 1845 wurde dann von Preußen ein Entwurf zu einem Gesetz über die Besteuerung des Rübenzuckers vorgelegt und angenommen³⁾. Dieses Gesetz sah als Ausbeuteverhältnis zur Berechnung der Rübenzuckersteuer eine Ausbeute von 1 Zentner Zucker aus 20 Zentnern Rüben als gegeben an, brachte also eine Rohmaterialsteuer mit den am Anfang dieses Kapitels genannten Vor- und Nachteilen. Dieser Satz wurde von den Rübenzuckerfabrikanten bald eingeholt, so daß die Steuer hinter dem tatsächlichen Ausbeuteverhältnis dauernd zurückblieb - ein weiteres Element des Fabrikationsschutzes!

Interessant erscheint der § 23 der Instruktion (DVO) zu diesem Gesetze, der besagt: "Die Aufsicht auf die Rübenzucker-Fabriken hat den doppelten Zweck: einestheils, zu verhindern, daß Rüben, welche zur Zuckergewinnung dienen sollen, der Entrichtung der Steuer entzogen werden und andernteils, der Steuerverwaltung die erforderliche Kenntniß von der technischen Entwicklung dieses

-
- 1) Vgl. Separat-Artikel zur Zuckersteuer-Übereinkunft 1841, a.a.O., in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 23.
 - 2) Vgl. Besonderes Zuckersteuer-Protokoll der 6. General-Conferenz, a.a.O., S. 1-16.
 - 3) Beilage zu: "Besonderes Protokoll, die Vereinbarung einer übereinstimmenden Gesetzgebung über die Besteuerung des Rübenzuckers betreffend, vom 23. Oktober 1845". Titel der Beilagen: "Entwurf zu einem Gesetz, die Besteuerung des im Inlande erzeugten Rübenzuckers betreffend" (Beilage I) und "Entwurf einer Instruktion zur Ausführung des Gesetzes, die Besteuerung des im Inlande erzeugten Rübenzuckers betreffend" (Beilage II), in Verhandlungen der siebenten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Karlsruhe 1846, Teil IV.¹, S. 19ff.

Industriezweiges, von den Fortschritten der Fabrikation und von dem Verhältnisse, in welchem die gewonnenen Zuckerfabrikate zum verwendeten Rohmaterial stehen, zu verschaffen" ¹⁾).

Damit wurde die Zuckersteuer zu einer Kontrollsteuer in bezug auf die steuerliche Belastbarkeit der betroffenen Betriebe und für die schon von Preußen angestrebte Steuereinholung. Sie enthielt Elemente des Schutzes und der Einnahmepolitik.

Das neugefaßte Gesetz galt in allen Vereinsländern ab 1. September 1846. Es wurde von den Landesregierungen in gleichlautender Form veröffentlicht. Damit war die erste gemeinsame, gleichgeregelte Verbrauchsteuer im Zollverein ins Leben getreten.

3) Die Zuckersteuer im Rahmen der Harmonisierungsbestrebungen.

Die Zuckersteuer fällt nicht unter die Ausgabesteuern, die zu "harmonisieren" waren. Sie stellte, in bezug auf das anfangs als Ziel der Harmonisierung angegebene Prinzip der Erhaltung der nationalen Steuersysteme, eine Weiterentwicklung dar; hier wurde schlagartig, auf dem Verhandlungswege, wenn auch unter Einschaltung einer dreijährigen Übergangsperiode, sozusagen einer Probezeit, eine innere Ausgabe-steuer einheitlich gestaltet.

Dies war deshalb möglich, weil die Zuckersteuer eine neu aufkommende Steuer war, die vorher, des Fehlens einer Rübenzuckerproduktion wegen, nicht vorhanden war. Es ist als einer der großen Erfolge des Zollvereins anzusehen, daß es möglich war, bereits nach achtjähriger Laufzeit des Zollvereinsvertrages eine solche einheitliche Gesetzgebung herbeizuführen. Ein zweiter Grund lag in der Tatsache, daß die Zuckersteuer, wie schon früher berichtet, als ein Ersatz für gemeinschaftliche Zolleinnahmen angesehen wurde, die Staaten also eher geneigt waren, die Erhebung dieser Ersatzabgabe einheitlich zu gestalten. Auch die Tatsache, daß die Zuckersteuer für gemeinschaftliche Rechnung erhoben und nach dem Modus der Zolleinnahmen verteilt wurde, resultiert aus dieser Begründung.

Wir finden also hier einen Fall, in dem allgemeine fiskalische Erwägungen, verbunden mit zollpolitischen Motiven, auf die inneren Ausgabesteuersysteme einwirken konnten. Sprachen wir im Verlaufe der Untersuchung von einer Eigendynamik der Zollunion, so tritt diese hier wieder deutlich in Erscheinung.

Aber auch als Ausprägung der Harmonisierung im Sinne einer Zollunion, wie sie am Beginn dieser Untersuchung definiert wurde, könnte die Zuckersteuer anzusehen sein.

1) Instruktion, a.a.O., S. 29.

Hier wurde den nationalen Steuersystemen eine Steuer hinzugefügt, das vorhandene System blieb also erhalten.

Es wäre noch zu erörtern, ob nicht in der Zuckersteuer eine Art "supranationaler Steuer" zu sehen ist, die die Finanzhoheit der Einzelstaaten erheblich beeinträchtigte. Diese Frage ist zu verneinen. Die Finanzhoheit in ihrer Ausprägung als Gesetzgebungshoheit wurde nicht beeinträchtigt, denn die Gesetze über die Zuckersteuer blieben, genau wie die Gesetze über Zollordnung, Zolltarif usw., Landesgesetze. Das Recht zur Erhebung der Steuer blieb bei den Landesregierungen. Da die Zuckersteuer als Ergänzung des Kolonial-Rohzuckerzolles angesehen wurde, liegt allerdings in der Umverteilung der Rübenzuckersteuereinnahmen nach dem Verhältnis der Bevölkerung eine Beschränkung der Ertragshoheit insofern, als auch die Länder, in denen nur geringe Aufkommen an Zuckersteuer vorhanden waren, auf Grund einer hohen Bevölkerungszahl höhere Einnahmen durch Ausgleichszuweisungen aus den anderen Vereinsstaaten erzielen konnten. Die Ertragshoheit war aber damit nicht eigentlich auf den Zollverein übergegangen. Das zentrale Rechnungsbüro des Zollvereins verwaltete bei der Abrechnung der Rübenzuckersteuer nur durchlaufende Gelder.

Allerdings könnte in der Zuckersteuer ein Instrument eines übernationalen Finanzausgleichs gesehen werden. Dies könnte folgendermaßen begründet werden: Die Länder, die viel Rübenzucker produzieren, sind hauptschuldig an dem verursachten Einnahmeausfall an Eingangszoll. Wenn sie ihr Aufkommen aus der Rübenzuckersteuer ungeschmälert für sich behalten könnten, verursachten sie einen finanziellen Verlust an Zolleinnahmen für die Länder ohne ausgedehnte Produktion und wären gleichzeitig, fiskalisch gesehen, im Vorteil gegenüber diesen Ländern. Wenn nun die Einnahmen nach der Kopffzahl rückverteilt werden, erfolgt ein Ausgleich dieser Benachteiligung, da hiermit auf den Verbrauch abgestellt werden sollte. Dabei wurde angenommen, daß die Länder mit größerer Bevölkerungszahl auch mehr Zucker verbrauchen. Diese Annahme ist aber nur bedingt richtig, da Zucker, wie bereits vorher beschrieben, als ein Luxusgut angesehen wurde, also in Ländern mit ärmerer Bevölkerung, mochten sie auch volkreich sein, der Pro-Kopf-Verbrauch sehr gering sein konnte. Gerechtfertigt werden konnte die Annahme eines höheren Verbrauchs in volkreichen Staaten aber dann, wenn durch sinkende Preise der Zucker zu einem Volksnahrungsmittel wurde.

Andererseits erfuhren die Länder mit Rübenzuckerfabrikation durch die Hebung der Steuerkraft in Gewerbe und Landwirtschaft bei ansteigendem Beschäftigungsgrad eine allgemeine Verbesserung ihrer volkswirtschaftlichen Produktivität. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Verteilung der Rübenzuckersteuereinnahmen nach dem Bevölkerungsverhältnisse also nicht ungerechtfertigt.

Die Frage, ob mit der Zuckersteuer ein Finanzausgleich innerhalb der Vereinsstaaten de facto bewirkt wurde, kann daher m.E. bejaht werden.

II. Die Biersteuer

1) Allgemeines^{1, 2)}

Die Biersteuer ist diejenige der inneren Ausgabesteuern in den Staaten des Zollvereins, deren Vereinheitlichung nicht gelang und selbst im Deutschen Reiche erst 1919 durchgesetzt werden konnte³⁾.

Bier ist eines der ältesten Kulturgetränke der Menschheit und war schon zu babylonischen Zeiten bekannt. Es war und ist bis heute ein Massengenußmittel. Auch zur Zeit des Zollvereins wurde es, wie auch aus dem vorerwähnten preußischen Promemoria über die Zuckersteuer hervorgeht, als bevorzugtes Nahrungsmittel und Getränk der ärmeren Bevölkerungsschichten angesehen.

Erhebungsformen der Biersteuer sind:

- 1) Die Rohstoffsteuern: Gersten, Malz- und Hopfensteuern mit allen Nachteilen, die sich aus der Festsetzung eines gewissen Ausbeuteverhältnisses aus den Rohstoffen als Grundlage für die Steuerberechnung auch z.B. bei der Zuckersteuer ergaben.
- 2) Die Gerätesteuern: Maischbottich oder Kesselsteuern, mit einer äußerst verwickelten und kostspieligen Erhebungskontrolle.
- 3) Die Halbfabrikatsteuer, eine Steuer, die den Stammwürzegehalt des halbfertigen Bieres als Steuergrundlage nimmt und somit genauer ist als die Fabrikatsteuer, die nur die Menge berücksichtigt.
- 4) Die Fabrikatsteuer, die nach dem Rauminhalt der fertigen Transportgebinde oder nach dem Ausstoß einer Brauerei berechnet wird.

2) Die Biersteuer im Zollverein und im Deutschen Reich

Bei der Gründung des Zollvereins ergaben sich für eine Anpassung des Steuerniveaus der Biersteuer in den einzelnen Vertragsstaaten große Schwierigkeiten.

-
- 1) Vgl. für die Ausführungen unter "Allgemeines": Ecker, ohne Vornamen, "Bier und Bierbrauerei" und Köppe, H., "Biersteuer", in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 2, IV. Aufl., Jena 1924, S. 834ff und S. 848ff.
 - 2) Schmolders, G., "Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, § 11, Die Biersteuer" in: Handbuch der Finanzwissenschaft, II. Aufl., Tübingen 1956, S. 667.
 - 3) Gesetz über den Eintritt des Freistaats Württemberg in die Biersteuergemeinschaft, vom 27. März 1919 (RGBl. 1919, S. 345) und Gesetz über den Eintritt der Freistaaten Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft, vom 24. Juni 1919 (RGBl. 1919, S. 599).

Die Gründe hierfür waren hauptsächlich:

- 1) die verschiedenen Konsumgewohnheiten in den Vertragsländern;
- 2) die verschiedene fiskalpolitische Bedeutung der Steuer in den Vereinsstaaten.

Es ging hier hauptsächlich um die Ansprüche der beiden Staaten Preußen und Bayern. Zur Zeit der Zollvereinsgründung belastete Bayern das Bier am höchsten.

Die Einnahmen bewegten sich in Größenordnungen, die in anderen Staaten des Zollvereins nicht erreicht wurden¹⁾. Zudem war der bayerische Malzaufschlag durch Gesetz vom 22. Juli 1819²⁾ zur Tilgung und Verzinsung der Staatsschuld bestimmt und konnte daher nicht ohne weiteres erniedrigt oder gestrichen werden. Die Ausgaben für die Staatsschuldentilgung erforderten 1819-1820 7 737 511 fl. gegenüber einem Malzaufschlagsaufkommen von 4 633 339 fl., im Rechnungsjahre 1829-1830 8 220 801 fl. gegenüber einem Aufkommen aus dem Malzaufschlag von 4 475 909 fl.³⁾. Allein aus diesen Zahlen zeigt sich die finanzielle Bedeutung des Malzaufschlags für das bayerische Budget. Überdies war der Bierkonsum in Bayern traditionsgemäß weit höher als in Norddeutschland. Noch im Jahre 1909 betrug der Verbrauch je Kopf in der Norddeutschen Biersteuergemeinschaft 77 Liter pro Jahr, in Bayern hingegen 230 Liter⁴⁾.

In Preußen, Sachsen und dem Thüringischen Verein, die bereits 1833 eine Gemeinsamkeit der Bierbesteuerung nach preußischem Muster in dem bereits erwähnten Ausgabesteuer-Spezialverein eintreten ließen, war die Steuer niedriger und der Bierkonsum geringer. Außerdem war das Aufkommen aus der Biersteuer nicht zweckgebunden.

Eine Vereinheitlichung der Biersteuer war somit kaum zu erreichen, zumal auch, wie von Troost bemerkt, die Erhebungstechnik der Steuer in den verschiedenen Vertragsstaaten sehr unterschiedlich war: in Preußen und den ihm angeschlossenen Staaten wurde die Steuer als Rohstoffsteuer auf das Braumalzgewicht, in Bayern und Württemberg als Rohstoffsteuer auf die Malzmenge, in Baden als eine Art Fertigfabrikatsteuer auf das nach jedem Sud gewonnene Bier berechnet⁵⁾.

1) Vgl. Biersack, Über Besteuerung, ihre Grundsätze und ihre Ausführung, Frankfurt 1850, S. 315ff.

2) Gesetz des Staatsschuldenwesens des Reiches betreffend, vom 22. Juli 1819, Gestsblatt des Königreiches Bayern, Württembergs und des Großherzogthums Baden, S. 248.

3) Vgl. Burkhard, W., Das bayerische Staatsbudget in den ersten 70 Jahren seit Bestehen der Verfassung 1819 bis 1889, in: Finanzarchiv, 6. Jahrgang, Stuttgart 1889, S. 234.

4) Köppe, a.a.O., S. 860.

5) Vgl. Troost, a.a.O., S. 19.

In der Biersteuer ergab sich also eine Steuer, die für das vertraglich vorgesehene Ziel einer angestrebten Gleichmäßigkeit der Gesetzgebung und der Besteuerung im Zollverein kein besonders günstiges Objekt bot. Hier mußten vielmehr die Mittel der Harmonisierung angewandt werden, die im Anfang der vorliegenden Untersuchung als Ausgleich unterschiedlicher Steuerbelastungen unter grundsätzlicher Beibehaltung des vorhandenen Steuersystems charakterisiert worden ist. Harmonisiert wurde durch die Bestimmungen über die Übergangsteuer und deren Rückvergütung ab 1841. Hierbei werden jeweils auch Maximalsätze für Bierbesteuerung festgelegt und zwar als Höchstsatz der inneren Besteuerung für Rechnung des Staates ein Satz von 1 Rthlr. 15 Sgr. pro preußischem Ohm (= 137,4 l; Maßangabe nach Schmölders, G., "Die Biersteuer ...", a.a.O., S. 668). Welchen Weg die innere Bierbesteuerung nahm, zeigt sich am besten in den Übersichten über die vorhandenen Steuersätze und Rückvergütungen, wie sie z.B. 1841¹⁾, 1854²⁾, 1867³⁾ und 1872⁴⁾ aufgestellt wurden.

Der Überblick (s. Tabelle n.S.) über die Steuersätze im Jahre 1872 zeigt, daß, im Einklang mit Artikel 35 der Reichsverfassung, im Deutschen Reich zunächst vier Brausteuergebiete erhalten blieben: Bayern, Norddeutschland, Württemberg und Baden. Im Jahre 1873 erging dann ein Gesetz⁵⁾, in welchem bestimmt wurde,

- 1) Übersicht der Steuersätze, welche in denjenigen Vereinsstaaten, wo innere Steuern auf die Hervorbringung oder Zubereitung gewisser Erzeugnisse gelegt sind, von den gleichnamigen vereinsländischen Erzeugnissen erhoben werden. Beilage zum Separat-Artikel 4, des Zollverein-Fortdauer-Vertrages, 1841, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 19f.
- 2) Übersicht über die Steuersätze, welche in denjenigen Vereinsstaaten etc., wo innere Steuern auf die Hervorbringung oder Zubereitung gewisser Erzeugnisse gelegt sind, von den gleichnamigen vereinsländischen Erzeugnissen erhoben werden können, Beilage XIX zu § 58 des Hauptprotokolls, in Verhandlungen der 10. General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Berlin 1854, Teil I, Beilagen, S. 239f.
- 3) Übersicht der Steuersätze, welche in denjenigen Vereinsstaaten etc., wo innere Steuern auf die Hervorbringung oder Zubereitung gewisser Erzeugnisse gelegt sind, von den gleichnamigen vereinsländischen Erzeugnissen erhoben werden, Anlage zu Nr. 5 des Schlußprotokolls zum Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend, vom 8. Juli 1887, in: Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes, 1867, S. 115f.
- 4) Übersicht der Steuersätze, welche in denjenigen Vereinsstaaten, etc., wo innere Steuern auf die Hervorbringung oder Zubereitung gewisser Erzeugnisse gelegt sind, von den gleichnamigen vereinsländischen Erzeugnissen erhoben werden (RGBl. 1872, S. 294).
- 5) Gesetz, betreffend die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaß-Lothringen, vom 25. Juni 1873 (RGBl. 1873, S. 161).

T a b e l l e

Biersteuersätze 1841, 1854, 1867, 1872, umgerechnet in Hektoliter auf der Grundlage des preußischen Ohm zu 137,4 l, berechnet in Silbergroschen (die ursprünglichen Sätze wurden den auf der vorigen Seite erwähnten Übersichten entnommen, die Werte wurden auf zwei Stellen abgerundet.)

Diese Berechnung ist aus verschiedenen Gründen nicht ganz genau: 1) Es wurde ein Hektoliter Bier zwei Zentnern Gewicht gleichgesetzt. Bei Verwendung von zwanzig Kilogramm Malz für einen Hektoliter Bier wiegt dieser aber nach Auskunft der Mainzer Aktien-Brauerei 201,8 Pfund. In der auf der vorhergehenden Seite zitierten Übersicht über die Steuersätze von 1872 wurde als Grundlage für die Rückvergütung ein Malzverbrauch von 25 Kilogramm zur Herstellung von 114,5 Litern Bier angenommen. Dies entspräche einem Verbrauch von 22,7 Kilogramm Malz für den Hektoliter Bier. 2) Eine weitere Ungenauigkeit ergibt sich dadurch, daß bis 1854 einschließlich der preußische Zentner als Grundlage der Berechnung galt, der 1,028964 Zollzentner (1 Zollzentner = 50 kg) betrug. 3) Diese Ungenauigkeit fallen deshalb nicht allzu sehr ins Gewicht, weil es hauptsächlich darauf ankam, die Tendenz in der Entwicklung der Biersteuersätze aufzuzeigen.

Land	1841	1854	1867	1872
Preußen	15,20 ¹⁾	15,20 ²⁾	15,20 ³⁾	15,20 ⁴⁾
Bayern	25,05	25,05	25,05	25,05
Württemberg (braunes Bier)	17,17	17,17	17,17	18,10
Baden	14,84	14,84	14,84	20,96
Kurhessen	5,73	15,20	-	-
Großherzogthum Hessen	7,14	14,29	17,86	17,86 ⁵⁾
Freie Stadt Frankfurt	7,95	12,03	-	-

1) im Verein mit Sachsen und dem Thüringischen Verein.

2) im Verein mit Sachsen, Thüringen, Braunschweig, Luxemburg und verschiedenen kleineren Gebieten.

3) im Verein mit Sachsen, Thüringen, Braunschweig, Oldenburg, Luxemburg, seit 1866 als preußisches Gebiet enthaltend Hannover, Nassau, Frankfurt/M., Kurhessen und verschiedene kleinere Gebiete.

4) im Verein mit Sachsen, Thüringen, Oldenburg, Braunschweig, Lübeck, Mecklenburg, Luxemburg.

5) ab 1. Januar 1873 trat das Großherzogthum Hessen der norddeutschen Brausteuergemeinschaft unter Preußens Führung bei.

daß auch für das Reichsland Elsaß-Lothringen "die in Artikel 35 der Verfassung erwähnte Besteuerung des inländischen Bieres ... der inneren Gesetzgebung bis auf Weiteres" vorbehalten bleibt. Ab 1873 bestand also das Deutsche Reich in bezug auf die Biersteuer aus fünf Teilgebieten mit eigener Gesetzgebung.

Die Einnahmen aus der Biersteuer aus dem Reichsbrausteuergebiet, den norddeutschen Staaten, flossen nach Art. 35 der Reichsverfassung der Reichskasse zu. Diese Einnahmen enthielten auch die vom süddeutschen Bier als Ausgleich bei der Versendung in das Reichsbrausteuergebiet zu erhebende Übergangsabgabe von Bier. Um aber die finanzielle Unterstützung des Reiches auch durch die süddeutschen Länder sicherzustellen, mußten diese erhöhte Matrikularbeiträge zahlen¹⁾. Später wurden dann die süddeutschen Länder mit sogenannten Ausgleichszahlungen (vgl. Gesetz betreffend die Ordnung des Reichshaushaltes und die Tilgung der Reichsschuld, vom 3. Juni 1906 (RGBl. 1906, S. 620)), zur Finanzierung der Reichsausgaben herangezogen. Die Ausgleichszahlungen wurden nach dem Pro-Kopf-Ertrag der Brausteuern im Reichsbrausteuergebiet berechnet. Wir begegnen hier wiederum einem Element des Finanzausgleichs bei nicht vereinheitlichten, sondern nur harmonisierten Ausgabesteuern, wobei im Gegensatz zu den durch die Bevölkerungszahl bestimmten Einnahmen an Zuckersteuer es sich bei diesen Regelungen nicht um Abmachungen zwischen voll souveränen Staaten, sondern um Regelungen zwischen einem Bundesstaat und seinen Gliedstaaten handelte. Die Verpflichtung zu Ausgleichszahlungen lag also im Überordnungsverhältnis des Reiches zu seinen Ländern begründet.

3) Die Technik der Übergangsabgabenerhebung im Deutschen Reich

Die Einteilung in verschiedene Brausteuergebiete brachte innerhalb des deutschen Reiches ein Bestehenbleiben der Biersteuergrenzen, also auch ein Bestehenbleiben der Kontrollen und Behinderungen des Bierversandes mit sich. Die für den Versand von Bier in der bereits erwähnten Übereinkunft von 1841 gefundenen Grundsätze galten auch im Deutschen Reich weiter. Sie waren niedergelegt in der Anlage zu dem Gesetze vom 14. Dezember 1872 über die Einführung der im Deutschen Zollgebiete geltenden Bestimmungen über den Verkehr mit den einer inneren Steuer unterliegenden Gegenständen²⁾. Eine kurze Zusammenfassung der herrschenden Regelungen gibt Aufseß³⁾.

1) Zu ersehen aus: "Der Reichshaushalt für 1871, Anlage A: Berechnung der Matrikularbeiträge und Zusammenstellung des Reichs-Haushaltsetats für 1871", in: Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, Hrsg. Hirth, G., Berlin 1871, S. 698ff. sowie Gesetz, betreffend die Regelung des Reichshaushalts vom Jahre 1871, vom 20. Juni 1872 (RGBl. 1872, S. 208).

Fußnoten 2) und 3)* s. Seite 65.

Der Versender konnte wählen, ob er die Ware beim Grenzübergang zwischen zwei Biersteuergebieten anmelden oder vom Versendungsorte aus mit einer amtlichen Bezeichnung versehen lassen wollte. In jedem Falle mußte eine bestimmte Straße oder Eisenbahnlinie, die von den Steuerbehörden vorgeschrieben war, benutzt und eingehalten werden. Die amtliche Bezeichnung bestand in der Ausgabe eines Übergangsscheines, der nach Ankunft und Versteuerung im Bestimmungsorte als erledigt galt. Über die Erledigung wurde dem Steueramte des Versandortes eine Meldung gemacht. Selbst dieser kurze Überblick über die geltenden Übergangsbestimmungen zeigt, daß die Biersteuergrenzen die Wirkung von Zollgrenzen haben mußten. Der Verkehr wurde erheblich aufgehalten, da das Bier erst im Versandorte und dann im Bestimmungsorte dem Steueramte vorgeführt werden mußte.

4) Übergangsabgaben und Rückvergütungen

Der Steuerbelastungsausgleich für die Importeure und Exporteure fand, wie immer nach Einführung der Übergangsteuern im Jahre 1841 durch die Erhebung der Übergangsteuern beim Import und Vergütung der inländischen Staatssteuern beim Export statt. Welche Sätze hierbei angewandt wurden, zeigen die vorher genannten Übersichten, die auch im Deutschen Reich weiterhin veröffentlicht wurden. In Bayern z.B. wurden im Jahre 1872 für den Hektoliter produzierten Bieres 25 Sgr. 6/7 Pfg. Steuer erhoben, davon wurden bei der Ausfuhr 16 Sgr. 6 6/7 Pfg. zurückvergütet. Preußens Rückvergütung betrug zur gleichen Zeit 3 Sgr. pro Zentner bei einer Steuerbelastung von 7 Sgr. 6 Pfg. pro Zentner exportierten Bieres.

Die Schwierigkeiten bei der Rückvergütung inländischer Steuerbelastungen ergaben sich aus der Rohstoffbesteuerung: es kam bei der Besteuerung des Malzes auf das Ausbeuteverhältnis zwischen Gerste und Malz an, bei der Steuerbelastung des Bieres auf Grund eines angenommenen Malzverbrauches wiederum auf die Qualität des Bieres, d.h. darauf, wieviel Malz bei der Bierbereitung verwendet worden war.

Fußnoten 2) und 3) v. Seite 64.

- 2) Abgedruckt in: Jahrbücher der Zoll-Gesetzgebung und Verwaltung des Deutschen Zoll- und Handelsvereins 1872, S. 533; zitiert nach Frhr. v. Aufseß, O., Die Entwicklung der Gesetzgebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern des Deutschen Reiches im Jahre 1872-1873, in Hirth, G., Annalen des Deutschen Reichs ... , a.a.O., 1874, S. 99.
- 3) Vgl. Frhr. v. Aufseß, O., Die Zölle, Verbrauchssteuern und vertragsmäßigen auswärtigen Handelsbeziehungen des Deutschen Reiches. Vom Standpunkte der Volkswirtschaft und Verwaltung historisch-dogmatisch dargestellt, in: Hirth, Annalen ... , a.a.O., S. 514.

Da dies nicht für jede exportierte Sendung ohne kostspielige Untersuchungen festgestellt werden konnte, wurden die Rückvergütungen pauschal berechnet. Daraus ergab sich für Biere höherer Qualität eine geringere Steuerlast als für Biere minderer Qualität¹⁾. Es wurde daher gesetzlich sowohl in Bayern als auch in den anderen Vereinsländern ein Mindestmalzverbrauch für das Bier vorgeschrieben²⁾.

Aus den gezeigten Übersichten ergibt sich aber ferner als Tatsache, daß auch unter der Annahme völlig gleicher Bedingungen für die Bierproduktion und gleicher Bierqualitäten in den Ländern des Zollvereins von den Staaten nur ein Teil der inländischen Staatssteuern beim Export rückvergütet wurde. Auf diese Weise profitierte sowohl der Exportstaat als auch der Importstaat steuerlich am Bierhandel. Dies war so lange ohne Schädigung des Braugewerbes möglich, als die gezahlte Steuer über den Preis des Bieres auf den Verbraucher abgewälzt werden konnte und für den Staat nur wirklich wünschenswert, so lange der Verbraucher nicht durch die so erhöhte Biersteuer für andere Steuern weniger belastbar wurde.

Diese doppelte Besteuerung beim Export war für die Brauereien natürlich ein Ansporn, das Ausbeuteverhältnis für Malz aus Gerste zu verbessern, oder die gesetzliche Mindestmalzmenge pro Hektoliter Bier gesetzwidrig zu unterschreiten. Der Export von Bier aus dem "Stammlande des Bieres" Bayern nach anderen Staaten konnte nur dann für den Brauer von Vorteil sein, wenn der nicht vergütete Steuerrest zusammen mit der Übergangsabgabe des Importstaates, den Transport- und Zwischenhandelskosten ihm noch einen Gewinn übrig ließen. Bei dem System der Übergangsabgaben und Rückvergütungen, wie es für die Biersteuer gehandhabt wurde, war diese Garantie nicht gegeben. Troost beweist, daß das bayerische Bier gegenüber dem Bier aus den anderen süddeutschen Staaten und gegenüber dem in der norddeutschen Biersteuergemeinschaft dauernd und anhaltend benachteiligt wurde³⁾. Dies war auf die Verschiedenartigkeit der Malzausbeuteberechnungen zurückzuführen, die den Berechnungen für die Übergangsabgaben zugrunde lagen und die durch die Einheitlichkeit der Durchschnittsbelastung auf Biere höherer und minderer Qualität nie zutreffen konnten, sondern nur auf die der Berechnung zugrunde gelegten "durchschnittlichen" Biere⁴⁾.

Für geringere Sorten Bier mußte diese Art der Belastung prohibitiv wirken.

Dennoch stieg der Export von Bier aus dem Süden Deutschlands, insbesondere aus Bayern, nach dem Norden schon deshalb an, weil der Bierverbrauch sich in den

1) Vgl. auch Troost, a.a.O., S. 27ff und Köppe, a.a.O., S. 852.

2) Vgl. Troost, a.a.O., S. 30f. und "Übersicht ..." (RGBI. 1872, S. 297), letzte Spalte.

3) Vgl. Troost, a.a.O., S. 57ff, S. 59, S. 69 Fußnote.

4) Vgl. Troost, a.a.O., S. 28.

norddeutschen Staaten steigerte. Für Preußen gibt z.B. Weber an, daß in der Zeit von 1854 bis 1864 ein Anwachsen des Konsums von 9,18 Quart pro Kopf und Jahr auf 14,03 Quart vollzog¹⁾.

Nach 1880 und später ging etwa 2/3 der bayerischen Bierausfuhr nach Norddeutschland, wobei besonders Spezialbiere aus Bayern eingeführt wurden²⁾. Dies scheint auf die Richtigkeit der Behauptung hinzuweisen, daß für geringere Biersorten der Steuerlastunterschied prohibitiv wirkte.

Über das Verhältnis von Eigenproduktion zur Einfuhr von Bier gibt auch das Verhältnis zwischen dem Steuerertrag aus der Eigenproduktion und der Übergangsabgabe von Bier Aufschluß: 1873 ergab sich z.B. folgendes Bild: Die Roheinnahme an Brausteuern betrug 16,1 Millionen Mark, die Übergangsabgabe vom Bier betrug dagegen etwa 0,86 Millionen Mark. Der Übergangsabgabenanteil an der gesamten Biersteuereinnahme der Gemeinschaft erhöhte sich laufend von etwa 5 % im Jahre 1873 auf über 10 % im Jahre 1900³⁾.

Gleichzeitig stieg aber auch die Bierproduktion in Norddeutschland sehr schnell an infolge des Schutzes, den die teilweise zu hoch berechneten Übergangsabgaben gewährten. Sie wirkten als Binnenzoll und waren nicht lediglich eine wirksame Ergänzung des vorhandenen Steuersystems. Eine gleiche Behandlung vereinsländischer Biere oder später der Biere aus dem Reichsgebiet mit den inländischen Bieren gleicher Qualität fand eben schon deshalb nicht statt, weil nicht die volle Steuer im Heimatland rückvergütet wurde, der Einfuhrstaat aber auch nicht verpflichtet war, diese bereits vorhandene Steuerbelastung bei der Erhebung von Übergangsabgaben in Anrechnung zu bringen. Ferner bestanden, besonders in Bayern, gemeindliche Biersteuerzuschläge, die bereits nach dem Vertrag über die Fortdauer des Zollvereins vom Jahre 1841 (Separat-Artikel 4, Ziffer 13⁴⁾) und später auch nach dem Vertrag vom 8. Juli 1867 in Artikel 5, Ziffer 7, auf eine Höhe von 20 v.H. der inländischen Staatssteuer begrenzt waren und nur mit Sondergenehmigung des Staates erhoben werden durften⁵⁾. Dazu kam der durch die pauschalen Berechnungen verursachte Belastungsunterschied zwischen inländischen und ausländischen Bieren. Unter diesem Schutz entwickelte sich auch in Norddeutschland eine große Brauindustrie, die aber strukturell mehr zum Großbetrieb neigte als z.B. die bayerische. Dies zeigt sich auch in der Tatsache, daß beispielsweise von 1890 bis 1910 die Zahl der Brauereibetriebe

1) Vgl. Weber, a.a.O., S. 114/115, Fußnote.

2) Vgl. Ecker, a.a.O., S. 843.

3) Vgl. Vierteljahreshefte zur Statistik des Deutschen Reichs, 1914, IV, zitiert nach Köppe, a.a.O., S. 857.

4) Separat-Artikel zu dem Verträge ... über die Fortdauer des deutschen Zoll- und Handelsvereins, 1841, a.a.O., S. 16.

5) Vgl. Köppe, a.a.O., S. 801.

in Norddeutschland zurückging, der Bierausstoß aber anstieg¹⁾. Da das normale Konsumbier norddeutschen Ursprungs steuerlich besser gestellt war als das aus Bayern importierte Bier, ist diese Neigung zum Großbetrieb möglicherweise aus der Struktur des Imports zu erklären. Bei der pauschalen Bemessung der Übergangsabgabe wurden ja qualitativ höherstehende Spezialbiere relativ weniger besteuert, also auch mehr importiert als die mittleren Biere, zumal leicht eingebrantes Bier den Transport nur schwer überstand. Der Massenverbrauch an Konsumbier im Norden mußte also aus eigenen Brauereien gedeckt werden, die der Größe des Marktes wegen rasch zu Großbetrieben sich auswachsen konnten.

Immerhin war auf Grund der hohen Staatseinnahmen aus dem Malzaufschlag in Bayern die bayerische Rückvergütung so reichlich bemessen, daß sie, wie Schmolders betont, "nicht zuletzt dem Siegeszug des bayerischen Bieres in den übrigen deutschen Staaten zugute kam"²⁾.

5) Beurteilung der harmonisierten Biersteuer

Die Biersteuer wurde nicht vereinheitlicht, sie wurde in nur einem Spezialverein nach gleichen Sätzen und Bemessungsgrundlagen erhoben. Der Ausgleich der verschiedenen Belastungen innerhalb des Zollvereins und später des Deutschen Reiches sollte mit den üblichen Harmonisierungsmitteln der Rückvergütungen und Übergangsabgaben stattfinden, wobei die Steuergrenzen und die vorhandenen steuerlichen Bestimmungen (mit Ausnahme des erwähnten Spezialvereins) bestehen blieben. Es blieb also bei einer Teilvereinheitlichung, während auf der großen Nationalebene nur ein Interessenausgleich stattfand.

Während wir feststellen konnten, daß von partiellen Vereinheitlichungen der Systeme anderer innerer Ausgabesteuern wohltätige Wirkungen auf die Wirtschaft ausgehen, die über den Rahmen einer Zollunion hinausführen können, scheint diese Feststellung für den Biersteuerverein der norddeutschen Staaten nicht zuzutreffen. Es gelang vor 1918 nicht (Biersteuergesetz vom 26. Juli 1918 (RGBl. 1918, S. 1663)), die Staaten des Deutschen Reiches zu einer einheitlichen Bierbesteuerung zu bringen. Sicherlich hatten sich die Fronten erst lange nach 1841 vollkommen verhärtet, denn die norddeutsche Gemeinschaft nahm auch noch später hinzutretende Staaten auf. Von einer Eigendynamik, einer Tendenz zur Fortbildung der Gemeinsamkeiten in der Besteuerung, die von dem norddeutschen Vereine hätte ausgehen können, war aber wenig zu spüren.

1) Vgl. Köppe, a.a.O., S. 842 (Tabelle), S. 843.

2) Schmolders, "Die Biersteuer", a.a.O., S. 668.

Der Grund für diese Tatsache ist darin zu sehen, daß die Sonderinteressen zu stark waren, um durch Nachgiebigkeit einer Seite ausgeglichen werden zu können. Die fiskalischen Interessen Bayerns (das die Sätze seiner ertragreichsten Ausgabesteuer nicht senken wollte) und Preußens (das mit dem in seinem Einflußbereich herrschenden Biersteuersatz die Steuerkraft seines Landes schon genügend belastet zu haben glaubte, also diesen Satz nicht erhöhen wollte) standen einander im Zollverein gegenüber und beide kämpften vereint gegen eine Einheitlichkeit der Besteuerung, gegen eine Änderung des status quo. Aber auch im Deutschen Reich war es für Bayern vorteilhafter, Ausgleichszahlungen (berechnet je Kopf seiner Bevölkerung in Höhe des norddeutschen Biersteuerertrages je Kopf) in die Reichskasse einzuzahlen, selbst wenn die bayerischen Biere so durch die Einrechnung der Übergangszahlungen in die Kopfquote doppelt belastet wurden. Durch den hohen Verbrauch stand sich Bayern auf diese Weise immer noch besser als bei einer Rückverteilung der Steuer nach dem Bevölkerungsverhältnisse, wie sie vor 1871 im norddeutschen Verein üblich war, oder bei einer vollkommenen Überlassung der Biersteuer an das Deutsche Reich.

Die Systeme der Übergangsabgaben und Rückvergütungen waren unzulänglich und führten eine Harmonisierung, d.h. eine gleiche Steuerbelastung zum Zwecke des freien Bierverkehrs nicht herbei. Deshalb betrieben auch die norddeutschen Staaten und das Reich die Vereinheitlichung der Biersteuer nicht so nachdrücklich, wie sie es nach dem Vertragsinhalt der Zollvereinsverträge und dem Verfassungstext von 1871 hätten tun müssen.

Dennoch wurde, wie Troost bemerkt¹⁾, eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen und der Veranlagungsprinzipien innerhalb der einzelnen Staaten des Deutschen Reiches schon vor 1919 durchgeführt, um eine gleichmäßigere Belastung zu erreichen. Sogar die Steuersätze wurden durch verschiedene Erhöhungen im Norden Deutschlands einander angenähert. Der Ertrag der Steuer hingegen verblieb den einzelnen Ländern, sofern sie nicht dem Reichsbrausteuergelbiet angehörten. Dieses partikularistische Zugeständnis findet sich auch in der heutigen Verfassung im Artikel 106 GG.

Es siegte also das fiskalische und das protektionistische Interesse der Beteiligten weitgehend über die Tendenzen zur Vereinheitlichung. Diese Interessengegensätze waren im norddeutschen Ausgabesteuer-Spezialverein nicht unüberbrückbar gewesen. In diesem Verein hatte die vereinheitlichte Biersteuer als Instrument des Zusammenhaltes unter Gleichgesinnten gewirkt. Im Zollverein und im Deutschen Reich insgesamt aber wirkte sie destruktiv durch die Unzulänglichkeit ihrer Harmonisierung und die Unmöglichkeit ihrer Vereinheitlichung.

1) Vgl. Troost, a.a.O., S. 73ff.

Die mißglückte Harmonisierung konservierte nicht die bestehende Steuergesetzgebung an sich. Die bereits durch die Verschiedenartigkeit der Steuern bestehenden Verzerrungen des Wettbewerbs und Behinderungen des freien Warenverkehrs wurden aber durch die Harmonisierung nicht ausgeglichen, sondern verstärkt. Zudem entwickelten sich daraus beabsichtigte oder unbeabsichtigte neue Verfälschungen im Wettbewerb auf dem angestrebten großen Binnenmarkt und ließen diesen, was das Bier anbetrifft, gar nicht erst entstehen.

Es bliebe zu überlegen, ob bei einer geglückten Harmonisierung die Frage nach der Vereinheitlichung noch hätte gestellt werden müssen. Obwohl bei einer geglückten Harmonisierung das Ziel eines freien Warenverkehrs ohne Aufgabe der steuerlichen Individualität der Länder hätte erreicht werden, die Zollunion sich also ohne Sprengung ihres Rahmens hätte entfalten können, erscheint es fraglich, ob eine Harmonisierung technisch durchführbar war. Selbst wenn durch Staffellung der Übergangsabgabensätze nach der Bierqualität, durch genaue Rückvergütung im vollen Umfang der inländischen Staatssteuer und Anwendung gleicher Bemessungsgrundlagen eine genaue Be- und Entlastung im grenzüberschreitenden Verkehr ermöglicht worden wäre, hätte doch die Aufwendigkeit der Kontrollen und der Berechnungen und der durch den Zwang zu umfangreichen Kontrollen entstehende Zeitverlust den Warenverkehr behindert und durch erhöhte Verwaltungskosten den Ertrag der Steuern geschmälert.

Für das Bier, das schnell verdirbt und deshalb schwer zu transportieren ist und dessen Qualität nicht ohne weiteres festgestellt werden kann, hätte sich schon im Zollverein eine einheitliche Besteuerung für Rechnung des Gesamtvereins empfohlen.

Ein Beispiel für eine derartige Besteuerung eines besonders für die Landwirtschaft ähnlich wichtigen Gutes, des Zuckers, gab es bereits seit 1841. Für den erhöhten Verbrauch in Bayern und Süddeutschland hätten Aversionalzahlungen, ähnlich wie an Frankfurt oder an Hannover, geleistet werden können, so daß ein Einnahmeausfall für Länder mit hohem Verbrauch nicht unbedingt hätte entstehen müssen.

Hier hätte also der Rahmen einer Zollunion überschritten werden müssen, weil technische und fiskalische Gesichtspunkte (Erhöhung der Verwaltungskosten) eine Harmonisierung ausschlossen. Im Gefüge des Zollvereins und im Deutschen Reiche wäre damit ein Grund weniger zu Auseinandersetzungen vorhanden gewesen, wie sie die mißglückte Harmonisierungspolitik hervorgerufen hat.

III. Die Übergangsabgabe vom Wein

1) Tatbestand

Durch den Vertrag von 1833 waren für diejenigen Produkte, die mit einer inneren Staatssteuer belegt waren, beim Grenzübergang die Erhebung von Ausgleichsabgaben vorgesehen worden, sofern die Steuer im Importland höher war als die Steuer im Exportland. Bei der ersten Vertragserneuerung im Jahre 1841 waren die vertrags-schließenden Parteien dahin übereingekommen, die Ausgleichsabgaben durch die Übergangsabgaben zu ersetzen. Damit war eine Vereinfachung des Systems zur Vermeidung ungleicher Steuerlasten auf gleichartige Produkte in verschiedenen Ländern des Vereins eingetreten; ein bleibender Anlaß zur Unzufriedenheit und ein auf fast jeder der General-Konferenzen erwähnter Klagegrund aber war besonders die Übergangsteuer vom Wein.

In der Frage der Weinbesteuerung bestanden große Gegensätze zwischen Preußen und den das preußische Ausgabesteuersystem anwendenden Staaten einerseits und den süddeutschen Staaten andererseits. Im Vertrag von 1841 (Separat-Artikel 4, Ziffer 5) waren die Staaten zwar übereingekommen, für die Weinsteuer, differenziert nach der Erhebungstechnik, Höchstsätze festzulegen; diese Bestimmung nahm aber von der Höchstbegrenzung ausdrücklich Abstand, wenn in einem Staate (dies traf z.B. auf Preußen zu) die Weinsteuer nach einer Klassifikation der Weinberge erhoben wurde¹⁾. In den Ländern mit preußischem Ausgabesteuersystem wurde die Weinsteuer vom Produzenten erhoben, in Württemberg, Baden, Hessen und Frankfurt bestanden die Weinabgaben mehr in Steuern auf den Letztverkauf oder auf den Verzehr (Schanksteuer oder Zapfgebühr)²⁾.

In Bayern und Nassau hingegen wurde der Wein von Staats wegen nicht besteuert³⁾.

Die Bedeutung dieser unterschiedlichen Besteuerung ergibt sich bei einer Betrachtung der Weinproduktion in den verschiedenen Staaten. Es zeigt sich dabei, daß im Jahre 1849 in Preußen und den seinem Besteuerungssystem angeschlossenen Staaten insgesamt 243 586 Preußische Ohm Wein gewonnen wurden. Damit stand Preußen hinter Bayern (399 341 Preuß. Ohm), Baden (ca. 330 000 Preuß. Ohm) und Württemberg (316 575 Preuß. Ohm)⁴⁾ an vierter Stelle in der Weinproduktion des Zollvereins.

1) Vgl. Separat-Artikel zum Vertrag über die Fortdauer des Zollvereins 1841, a.a.O., S. 14.

2) Vgl. Biersack, H.L., "Über Besteuerung, ihre Grundsätze und ihre Ausführung", Frankfurt 1850, S. 245/246.

3) Vgl. Biersack, a.a.O., S. 246.

4) Vgl. Biersack, a.a.O., S. 244.

Im Lande mit der höchsten Produktion an Wein wurde also dieser Artikel von Staats wegen nicht besteuert (Bayern). Eine Übergangsteuer wurde nur von Preußen, Sachsen, Kurhessen und dem Thüringischen Verein erhoben und zwar in Höhe von 25 Sgr. für Wein und 20 Sgr. für Most aus den Vereinsländern. Bemessungsgrundlage war, ohne Rücksicht auf die Qualität, der preußische Zentner (= 1,028964 Zollzentner)¹⁾. Die Tatsache, daß Übergangsabgaben nur von den norddeutschen Staaten erhoben wurden, wobei den nicht weinbauenden Staaten wie Braunschweig das Recht zur Erhebung einer Übergangsabgabe besonders zugesprochen wurde, läßt darauf schließen, daß der Weinversand von Norden nach Süden sehr viel geringer war als umgekehrt. Weiterhin läßt das Festhalten an einer Übergangsabgabe darauf schließen, daß Preußen und die ihm steuerlich verbundenen Staaten gewichtige Gründe hatten, um die Übergangsabgabe zu erheben. Diese Gründe lagen im Schutzinteresse für die einheimischen Weinbauern (z.B. an der Mosel oder auch in Schlesien (Grünberg)), aber auch in einem fiskalischen Interesse an einer Einnahmeerzielung. Dieses letztere Interesse wurde damit begründet, daß durch den Beitritt zum Zollverein ein hoher Prozentsatz an Einnahmen aus Weinzöllen den norddeutschen Regierungen verlorengegangen sei²⁾.

Die Klagen der süddeutschen Regierungen aber richteten sich hauptsächlich auf die Höhe der Übergangsteuer, wenn auch gegen deren Berechtigung Zweifel erhoben wurden (besonders angesichts der oben genannten fiskalischen Begründung).

Die süddeutschen Regierungen behaupteten, durch die Übergangsabgabe von Wein werde der Grundsatz des Artikels 3 des Vertrages von 1841 verletzt, der vorschrieb, daß inländische und vereinsländische Produkte bei der Besteuerung in einem Zollvereinsstaate gleich behandelt werden müßten. Bei diesem Vorwurf stützten sich die Gegner der Übergangsabgabe für Wein auf die Berechnung, daß der Wein ohne Rücksicht auf seine Qualität mit dem höchsten Satz der preußischen Weinststeuer belegt werde, der sonst nur auf Wein von Weinbergen der I. Güteklasse angewendet werde. Weinberge der Steuerklasse 1 gäbe es aber in Preußen selbst nur in Höhe von 0,5 v.H. des gesamten Weinbauareals. Es könne daher auch nicht angenommen werden, daß aller von Süddeutschland nach Norddeutschland gelangende Wein eine Spitzenqualität habe. 32,7 v.H. aller Weinberge in Preußen gehörten aber der 4. Güteklasse an, es sei daher nicht mehr als gerecht, den Besteuerungssatz für diese Klasse als Grundlage der Übergangsteuer zu nehmen³⁾.

1) Vgl. Übersicht über die Steuersätze, 1841, a.a.O., S. 19.

2) Vgl. § 21 des Hauptprotokolls der achten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten "Ermäßigung der Übergangsabgabe vom vereinsländischen Wein", in: Verhandlungen der achten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Teil I, S. 58/59.

3) Vgl. § 21 des Hauptprotokolls der achten General-Conferenz, a.a.O., S. 56f.

Es wird in dem Antrag auf Ermäßigung der Übergangsabgabe versucht, aus den durchschnittlichen Erträgen pro Morgen (von 1819 bis 1842 einschließlich etwa 7 Eimer 13 Quart, der Eimer zu 1,619 preuß. Zentner oder 1 2/3 Zollzentner) und dem nach Klassen aufgeteilten Gesamtsteuerertrag (die preußische Weinsteuer wurde nach sechs Güteklassen berechnet) eine durchschnittliche Belastung des erzeugten Eimers Wein zu berechnen, die eher als Grundlage für die Übergangsabgabe geeignet sei¹⁾.

Diesen Argumenten setzte die preußische Regierung entgegen, daß bei Vertragsabschluß für die Staaten, die eine Weinsteuer nach der Klassifikation der Weinberge erheben, eine Ausgleichsteuer von 25 Sgr. vertraglich zugebilligt worden sei²⁾. Ferner sei der zur Versendung nach Norddeutschland kommende Wein tatsächlich sehr viel höherer Qualität als der gewöhnliche Konsumwein, da er länger gelagert und öfter umgefüllt worden sei. Außerdem lohnten billigere Weine den Transport der hohen Kosten wegen nicht. Die Übergangsabgabe vom Wein sei zudem weniger eine Ausgleichungsabgabe (dies sei sie vor 1841 gewesen), sondern eine Ausgabesteuer, die der Qualität der Weine wegen gerechtfertigt sei³⁾.

Ein weiteres Argument der süddeutschen Weinbauern gegen die preußische Übergangsteuer bestand darin, daß bei der Erhebung der Übergangsabgabe nicht berücksichtigt werde, daß die süddeutsche Weinproduktion mit zusätzlichen Abgaben neben den Staatssteuern belastet sei. Toegel sagt dazu: "Als allgemeines Motiv für diese Übergangsabgabe hat die preußische Regierung bisher geltend gemacht, daß nach dem in Preußen und den übrigen norddeutschen Staaten eingeführten Steuersysteme von dem Weinbau eine doppelte Steuer erhoben würde, einmal die Grundsteuer, und eine zweite direct vom Producte, die Moststeuer, während in den süddeutschen Vereinsstaaten nur eine einfache Steuer, die Grundsteuer, in Kraft sei. Zieht man bloß die auf staatsrechtlichem Titel neueren Datums beruhenden Steuern in Betracht, so kann das angeführte Motiv im allgemeinen für richtig gelten, da die in mehreren süddeutschen Staaten auf privative Rechnung erhobenen Abgaben von dem Weinverbrauch bei dem Übergangsverkehr nicht in Betracht kommen können. Außer mit der Grundsteuer ist aber der süddeutsche Weinbau mit einer großen Anzahl Abgaben älteren Datums belastet, deren Staats- oder privatrechtliche Natur meistens

-
- 1) Vgl. § 21 des Hauptprotokolls der achten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, a.a.O., S. 55ff.
 - 2) Separat-Artikel zu dem Vertrag über die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins, 1841, a.a.O., S. 15.
 - 3) Vgl. § 21 des Hauptprotokolls der achten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, a.a.O., S. 58ff.

so aneinander verschwimmt, daß der Charakter im Einzelnen nicht mehr zu unterscheiden ist" ¹⁾).

Er fährt fort: "Mit Ausnahme der Grundsteuer hatte der Weinbau der preußischen Rheinprovinz keinerlei anderweitige Abgaben staats- oder privatrechtlicher Natur (neben der Moststeuer, d. V.) zu tragen, da die grund- und zehntherrlichen Gefälle während der französischen Occupationszeit aufgehoben wurden. In allen süddeutschen Staaten, mit Ausnahme Rheinbayerns und Rhein Hessens, bestehen die letzteren dagegen unter den verschiedenartigsten Formen fort ... " ²⁾).

Dieser Einwand gegen die Übergangsteuer vom Wein scheint allerdings deshalb nicht gerechtfertigt, als es gerade einer der Vorteile der Übergangsabgaben ist, daß sie unabhängig von jeder früheren Belastung normiert und erhoben werden. Gerade darin unterscheiden sie sich, wie wir sahen, von den umständlicheren Ausgleichungsabgaben. Die "Öffentliche Meinung" richtete sich mit diesem Argument fälschlicherweise gegen die preußische Regierung, anstatt von den eigenen Regierungen die Aufhebung der genannten Zusatzbelastungen oder eine Rückvergütung zu verlangen.

Auch das Argument, das auf der achten Generalkonferenz vorgebracht wurde, die Übergangsteuer sei dann zu erlassen, wenn die innere Ausgabesteuer (einer Mißernte wegen) erlassen werde ³⁾, hält näherer Prüfung nicht völlig stand. Die Übergangsabgaben besteuerten, trotz des Pauschsatzes, nicht einen bestimmten Weinjahrgang, sondern eine gewisse Weinqualität, die von preußischer Seite aus als Spitzenqualität angenommen wurde. Wenn auch eine Mißernte oder ein qualitativ minderwertiger Jahrgang in Preußen zur Reife kam, so bedeutete das ja nicht, daß die gleichen Umstände auch in Süddeutschland zutrafen. Es mußte vielmehr angenommen werden, daß Wein aus diesen Jahrgängen, der zum Versand nach Norddeutschland kam, also noch mit Transportkosten gegenüber dem Grundpreis belastet war, qualitativ besser war als der preußische und einen höheren Preis und größeren Gewinn erbrachte. Der preußische Importeur hätte sich sonst nicht bereitfinden können, ihn einzuführen. Übergangsabgaben waren, wie wir schon vorher betonten, echte Ausgabesteuern.

Eine Begründung zur Abschaffung der Übergangsabgaben allerdings scheint besser gerechtfertigt als die bisherigen: die hohe Übergangsabgabe, die auf der Grundlage der Belastung von Spitzenweinen errechnet war, schloß die geringen Kon-

1) Toegel, Th., "Die Übergangssteuer von süddeutschem Wein im Zollverein", in Volkswirtschaftliche Monatsschrift für den deutschen Zollverein, September und Oktober, Berlin 1852, S. 90ff und S. 126ff. Zitat entnommen: S. 91 (Schreibweise für "Übergangsteuer" von Toegel).

2) Toegel, a.a.O., S. 92.

3) Vgl. § 21 des Hauptprotokolls der achten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, a.a.O., S. 57f.

sumweine Badens und Württembergs vom norddeutschen Markte aus, und regte die Exporteure dazu an, nur hochwertige Sorten zu exportieren¹⁾. Damit wurde indirekt tatsächlich die Produktion minderer Konsumweine im Einfuhrland geschützt.

Nach dieser Überlegung kann tatsächlich mit Recht behauptet werden, daß die Übergangsteuer vom Wein wie ein Binnenzoll, und zwar in erster Linie wie ein Schutzzoll, weniger als Finanzzoll, gewirkt hat.

2) Beurteilung

Wir sehen in dieser Übergangsteuer daher eine weitere mißglückte Harmonisierungsmaßnahme, die allerdings schon in ihrer Anlage weniger als ein Harmonisierungsinstrument, sondern eher als ordnungspolitisches Instrument gedacht war. Dies ergibt sich auch aus der preußischen Feststellung, "daß es die wohlerwogene Absicht der Kontrahenten des Vertrages vom 8. Mai 1841 gewesen sei, die in Artikel 3 des letzteren unter Nr. II, 3 an die Spitze gestellten Grundsatz wegen gleichmäßiger Besteuerung der vereinsländischen und der inländischen Erzeugnisse auf den Wein keine Anwendung finden zu lassen"²⁾.

Wenn also die Übergangsabgabe vom Wein in Norddeutschland zu hoch bemessen war und ein unverzerrter Wettbewerb zwischen den norddeutschen und den süddeutschen Winzern auf dem norddeutschen Markte nicht möglich war, so entsprangen die Mißverhältnisse in der Besteuerung dem politischen Willen zumindest der norddeutschen beteiligten Regierungen. Daß die auf das Wohl ihres Weinbaues und Weinhandels bedachten süddeutschen Regierungen mit dieser Politik nicht einverstanden sein konnten, liegt auf der Hand. Dennoch gingen in den Jahren ab 1834 laufend große Mengen von Wein nach Norddeutschland, durchschnittlich etwa 1/3 der norddeutschen Eigenproduktion³⁾. Wenn auch geklagt wurde, daß die Mehreinfuhr mit der Bevölkerungszunahme nicht Schritt hielt⁴⁾, so konnte dies doch auch auf eine Änderung der Konsumgewohnheiten an sich zurückzuführen sein, stieg doch in der gleichen Zeitperiode und später der Bierverbrauch in Norddeutschland an.

- 1) Vgl. § 58 des Hauptprotokolls der zehnten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten "Die Revision der Übergangs-Abgabensätze", in: Verhandlungen der zehnten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, Berlin 1854, Teil I, S. 169f.
- 2) § 21 des Hauptprotokolls der achten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, a.a.O., S. 59.
- 3) Vgl. § 21 des Hauptprotokolls der achten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, a.a.O., S. 55f.
- 4) Vgl. § 58 des Hauptprotokolls der zehnten General-Conferenz in Zollvereinsangelegenheiten, a.a.O., S. 172.

Wenn allerdings ein reibungsloses Nebeneinanderwirken der Steuersysteme bei gleichzeitig freiem Wettbewerb der Inlands- und Vereinsprodukte als Ziel der Übergangsbesteuerung erreicht werden sollte, so konnten die preußischen Maßnahmen unter diesem Gesichtspunkt nur als ungeeignet betrachtet werden und der laufende süddeutsche Protest hätte durchaus seine Berechtigung. Die Übergangsabgaben vom Wein wurden erst im Jahre 1865, nach Beseitigung der Weinsteuern in Preußen, nicht mehr erhoben, sie wirkten aber weniger störend auf den Fortgang des Zollvereinslebens ein als z.B. die Maßnahmen zur Harmonisierung der Biersteuer. In jedem Falle aber sind die preußischen Übergangsabgaben vom Wein ein eindrucksvolles Beispiel für den fiskalischen Egoismus, der die Vertragsklausel von der angestrebten Gleichmäßigkeit der Gesetzgebung und Besteuerung in der Praxis undurchführbar machte. Unter dem Deckmantel der "Harmonisierung" (um einen modernen Ausdruck zu gebrauchen) wurde hier der Vertrag bewußt und laufend in seiner praktischen Wirksamkeit unterhöhlt.

§ 4. Die Finanzmonopole, insbesondere das Salzmonopol

I. Allgemeines

Finanzmonopole sind, finanzwirtschaftlich betrachtet, eine Form der Ausgabebesteuerung¹⁾. Sie können als reine Handelsmonopole (z.B. in Ländern ohne eigene Produktion des besteuerten Gutes), als Produktionsmonopole oder als Mischung beider Typen auftreten²⁾.

Wurden im bisherigen Gang dieser Untersuchung Möglichkeiten und praktische Durchführung der Harmonisierung derjenigen Ausgabesteuern betrachtet, die als Freiverkehrssteuern erhoben wurden, so soll im folgenden anhand des Salzmonopols auf die Frage eingegangen werden, ob auch die Staatsmonopole bei der Ausgabebesteuerung harmonisiert werden können und welchen Gang diese Erhebungsform in der Geschichte des Zollvereins genommen hat.

Beim Finanzmonopol schließt der Staat unter hoheitlichem Zwang grundsätzlich alle anderen Bewerber am Markt vom Wettbewerb aus³⁾. Gleichzeitig "paßt er den Preis fiskalischen Einnahmезwecken an"⁴⁾. Für den Erfolg eines Monopols ist auch wesentlich, ob "die zu monopolisierende Ware ein einigermaßen einheitlicher und nicht zu schwer zu behandelnder Gegenstand des Massenverbrauchs ist"⁵⁾. Dieser allgemeingültige Grundsatz für eine einnahmepolitisch wirksame Ausgabesteuerung trifft in besonderem Maße für das Salz zu.

Salz ist ein Artikel des täglichen Bedarfs. Seine Nachfrageelastizität ist gering, jedenfalls in bezug auf den Verbrauch von Speisesalz. Die Nachfrage nach Salz zu industriellen Zwecken ist (besonders bei technischem Fortschritt, der vielleicht die Verwendung von Salz in der Industrie überflüssig macht, oder eine neue Anwendungsmöglichkeit eröffnet) im ganzen gesehen elastischer. Diese Tatsache war schon zur Zeit des Zollvereins durchaus bekannt. Biersack schreibt dazu: "Ob wohl in Ländern, wo der Salzregiepreis nicht mehr als 3 Xr.⁶⁾ für das Pfund beträgt, in Folge einer gänzlichen Aufhebung der Salzsteuer oder einer weiteren Herabsetzung der Salzregiepreise die Salzconsumtion bedeutend zunehmen würde? Dies ist eine interessante Frage. Sehr wahrscheinlich würde in solchen Ländern, namentlich bei einer gänzlichen Aufhebung der Steuer der Salzverbrauch für das Vieh eine Steigerung erfahren. Die Salzverzehrung der Menschen würde sich aber schwerlich über ihr gegenwärtiges Maß hinaus irgend bedeutend vermehren"⁷⁾.

1) Vgl. Weddigen, W., a.a.O., S. 59 sowie Terhalle, F., a.a.O., S. 410.

2) Vgl. Terhalle, F. a.a.O., S. 411.

3) Vgl. Weddigen, W., a.a.O., S. 59

4) Weddigen, W., a.a.O., S. 59

(Fußnoten 5) bis 7) s. Seite 78.)

Er gibt dann einen Hinweis auf die Erfahrungen in bezug auf den Salzverbrauch in Oberhessen und einen Vergleich der Salzkonsumtion in Hannover (mit niederer Besteuerung) und den Staaten Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen u.a.m. (mit hoher Steuer), die seine These belegen. Auch Thielau¹⁾ ist, wenn auch in abgemilderter Form, dieser Ansicht.

Bei einer Besteuerung des Salzes wird daher ein gewisses Aufkommen für die Staatskasse menschlicher Voraussicht nach gesichert. Dennoch wird die Steuer, gleich in welcher Erhebungsform, als unsozial angesehen werden müssen, da sie besonders die ärmeren Klassen trifft, die zur Würzung ihrer Speisen andere Zutaten, wie z.B. Pfeffer, nicht erschwingen können und auf das Salz als Hauptgewürz angewiesen sind. Daß dies auch zur Zeit des Zollvereins so empfunden wurde, zeigen die Aufsätze von Thielau und Biersack²⁾, ebenso auch von Nebenius³⁾.

1) Vgl. Thielau, W.E.F., a.a.O., S. 26

2) Thielau, W.E.F., a.a.O., S. 25; Biersack, H.L., a.a.O., S. 180.

3) Nebenius, F., Der deutsche Zollverein, sein System und seine Zukunft, Karlsruhe 1835, S. 195f.

Fußnoten 5) bis 7) v. Seite 77.

5) Terhalle, F., a.a.O., S. 412.

6) Xr., damals gebräuchliche Abkürzung für die Münzeinheit "Kreuzer", zu erklären aus der einem Kreuz ähnlichen Form des Buchstabens X.

7) Biersack, H.L., a.a.O., S. 181, Fußnote.

II. Die Salzbesteuerung im Zollverein

1) Die Besteuerung des Salzes bis zur 2. Vertragsverlängerung

Im Gebiete des Zollvereins gab es verschiedene Salzmonopole, die in drei Hauptgruppen zusammengefaßt werden können. "Allen gemeinsam war der Grundsatz, daß der Verkauf des Salzes aus erster Hand ein Vorrecht der Regierung und jede Verletzung dieses Anspruches durch dritte strafbar sein sollte. Ebenso lag allen die Absicht zu Grunde, aus diesem Salzverschleiß mit Hilfe erhöhter Preise tunlichst hohe Einnahmen zu erzielen. Der entscheidende Unterschied bestand darin, daß eine erste Klasse von Staaten, wie z.B. Baden, Bayern, Kurhessen, Württemberg u.a., alle im Inlande gelegenen Salzwerke erwarb, den heimischen Bedarf mit dem Erzeugnis dieser Domänen deckte und den etwaigen Mehrbedarf auf Kosten und Bestellung der Regieverwaltung im Auslande bezog. Manche Staaten wiederum waren vollkommen salzarm und sahen sich deshalb durchaus auf die Produktion anderer Länder angewiesen, wie Sachsen und Hessen-Nassau.

Im ersteren Falle war das Monopol ein Produktions-, im letzteren dagegen ein reines Handelsmonopol. Zwischen diesen beiden Gruppen stand eine dritte, innerhalb deren ein besonderer Wert auf die Verstaatlichung aller inländischen Salzwerke nicht gelegt wurde. Hier ließ man vielmehr die Salinen, allerdings stets nur gegen finanzielle Entschädigung, auch in Privatbesitz über, wobei jedoch die privaten Unternehmer gezwungen waren, das gewonnene Salz ausschließlich in das Ausland zu verkaufen oder zu bestimmten Preisen an die Monopolverwaltung, und nur an diese, abzugeben. Zu diesen Staaten gehörten beispielsweise Preußen, Hessen-Darmstadt und die meisten mitteldeutschen Kleinstaaten"¹⁾.

Im Zollvereinsvertrag von 1833 gehörte das Salz zu den Gütern, die nicht in den freien Warenverkehr übergingen. Der Artikel 10 des Vertrages bestimmte, daß die Einfuhr von Salz und "aller Gegenstände, aus welchen Kochsalz ausgeschieden zu werden pflegt" aus dem Vereinsausland in die Vereinsstaaten verboten sei, falls sie nicht auf Rechnung einer der beteiligten Regierungen und zum unmittelbaren Verkaufe in ihren Salz-Ämtern, Faktoreien und Niederlagen geschieht. Ferner sollte die Durchfuhr von Salz durch den Verein aus dem Vereinsauslande nur mit Genehmigung der Staaten erfolgen, deren Gebiet bei der Durchfuhr berührt wurde. Es blieb den Vereinsstaaten jedoch unbenommen, Salz ins Vereinsausland auszuführen, wenn auch der Versand an ein anderes Vereinsland nur dann erlaubt war, wenn zwischen den Regierungen des Import- und Exportlandes besondere Lieferungsverträge bestanden.

1) Offenbacher, Albrecht, "Geschichte der Besteuerung des Salzes in Deutschland bis zum Jahre 1867", in: Finanzarchiv XXII, S. 222ff, S. 627ff und Finanzarchiv XXIII, S. 62ff. Zitat entnommen: Finanzarchiv XXIII, S. 96.

Für den Salztransport wurden besondere Straßen festgelegt, allgemeine Kontrollen gegen unerlaubte Salzversendung wurden vereinbart; ferner verabredeten die Vertragspartner, daß in den Zollgrenzbezirken nur gewisse, dem genau errechneten Eigenbedarf der Bewohner entsprechende Mengen Salz jährlich ausgegeben werden sollten, um eine "Salz-Einschwärzung" (Salzschmuggel) aus den Staaten mit niedrigerem Salzpreis in die Staaten mit höherem Salzpreis unmöglich zu machen.

Aufschlußreicher als diese allgemeinen Regeln zum Schutze der Salzbesteuerung in den Vertragsstaaten sind die Separat-Artikel, insbesondere der Separat-Artikel Nr. 5. In ihm wird festgelegt, daß die "Verabredungen, welche bei Gelegenheit des Zollschluß-Vertrages vom 25. August 1831, zwischen dem Königreich Preußen und dem Kurfürstenthume Hessen zur Sicherstellung der Salz-Regalien getroffen worden sind" erneuert und "so angesehen werden, als ob sie auch den Königreichen Bayern und Württemberg gegenüber getroffen worden waren". Darin verpflichteten sich die beteiligten Regierungen besonders, "den Salzhandel en gros im Innern ihrer Staaten während der Dauer des Vereins nur auf Staats-Regie" zu betreiben. Sie machten sich ferner nach dem Vertrage von 1831 verbindlich, nicht mehr Salz in ihren Ländern zu verkaufen, als der durchschnittlich berechnete Verbrauch betrug und eine eventuelle Überproduktion nur außerhalb des Zollvereins abzusetzen. Als grundsätzlicher Verbrauchsmaßstab wurde angenommen "daß für jeden Kopf der Bevölkerung zum Verbrauch jährlich ein Quantum von etwa 16 bis höchstens 18 Pfunden mit Einschluß des Salzes zur Viehfütterung und zum Fabrikgebrauch nöthig sei".

Auch über einen allgemein als verbindlich anzuerkennenden Salzpreis wurden mit Bezug auf den preußisch-hessischen Vertrag von 1831 gewisse Aussagen gemacht. Danach sollte alles Salz, das über die "normale" errechnete Verbrauchsmenge von 16 bis höchstens 18 Pfund pro Kopf der Bevölkerung hinausging, nur zu einem dem preußischen Regiepreis mindestens gleichen Preis verabfolgt werden.

Bei der Gründung des Thüringischen Zoll- und Handelsvereins, der dem Zollverein insgesamt beitrug, wurde vereinbart, daß innerhalb der thüringischen Vereinsstaaten eine gemeinsame Salzregie eingeführt werden sollte, die für alle thüringischen Staaten das Salz zum gleichen Preise abgeben sollte¹⁾. Der Salzverbrauch wurde im Separat-Artikel zum genannten Artikel 6 des Vertrages²⁾ auf 16 - 18 Pfund

1) Vgl. Art. 6 im Vertrag zwischen Preußen, Kurhessen, Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Reuß-Schleitz, Reuß-Greiz und Reuß-Lobenstein und Ebersdorf, wegen Errichtung des Thüringischen Zoll- und Handelsvereins vom 10. Mai 1833, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 1, a.a.O., S. 157/58.

2) Separat-Artikel zu dem Vertrage wegen Errichtung des Thüringischen Zoll- und Handelsvereins vom 10. Mai 1833, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 1, a.a.O., S. 161ff.

pro Kopf der Bevölkerung jährlich festgesetzt. Ferner wurde dann beim Beitritt des Thüringischen Vereins zum Zollverein ein Salzdebitspreis von 8 1/3 Rthlr. für die Tonne Salz zu 400 Pfd. Preußisch mit 5 Pfd. Gutgewicht angenommen, der für die Vertragsdauer nicht ermäßigt werden durfte, sondern auf das Niveau der den Thüringischen Verein umgebenden Staaten angehoben werden sollte¹⁾.

Zuvor hatte schon Sachsen in einem mit dem Artikel 10 des Vertrages vom 22. März 1833 gleichlautenden Artikel die Bestimmungen über Salz-Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr angenommen²⁾. Gleichzeitig schloß es einen Sondervertrag über die Besteuerung innerer Erzeugnisse mit Preußen ab, in dem Preußen sich verpflichtete, auch in den thüringischen Staaten auf eine Erhöhung des Salzpreises zu dringen. Ferner ging Sachsen die Verpflichtung ein, die für seine Bevölkerung (bei einem Verbrauch von 16 Pfd. pro Kopf jährlich) notwendige Menge Salzes und darüber hinaus "15 000 Scheffel Dresdener Maaßes zum Fabrikationsgebrauch" aus den preußischen Salinen zum vereinbarten Preis zu beziehen. Jeder Mehrbezug, der nicht auf eine Konsumsteigerung zurückgeführt werden konnte, wurde an Preußen vergütet mit einer Ausgleichszahlung in Höhe der Differenz zwischen den Durchschnittspreisen der sächsischen Salzverkaufsstellen und dem preußischen Monopolpreis³⁾. Augenscheinlich erhoffte sich Preußen von dieser Bestimmung einen Schutz gegen die illegale Rückeinfuhr des billig aus Preußen nach Sachsen abgegebenen und dort nicht verbrauchten Salzes. Salzlieferungsverträge bestanden übrigens auch zwischen anderen Staaten, z.B. lieferte Thüringen einen Überschuß an Produktion auf Grund eines Vertrages an Bayern⁴⁾.

- 1) Separat-Artikel zu dem Vertrage zwischen Preußen, Kurhessen und dem Großherzogthume Hessen, ferner Bayern und Württemberg, sodann Sachsen einerseits, und den zu dem Thüringischen Zoll- und Handelsvereine verbundenen Staaten andererseits, wegen Anschließung des letzteren Verein an den Gesamt-Zoll-Verein der ersteren Staaten, vom 11. Mai 1833, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 1, a.a.O., Artikel 4, S. 194/95.
- 2) Zollvereinigungsvertrag zwischen Seiner Majestät dem Könige von Preußen, Seiner Hoheit dem Kurprinzen und Mitregenten von Hessen und seiner Königlichen Hoheit dem Großherzog von Hessen, dann Seiner Majestät dem Könige von Bayern und Seiner Majestät dem Könige von Württemberg einerseits, und Seiner Majestät dem Könige und Seiner Königlichen Hoheit dem Prinzen Mitregenten von Sachsen andererseits, vom 30. März 1833, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 1, a.a.O., S. 116.
- 3) Vgl. Separat-Artikel zu dem Vertrage zwischen Seiner Majestät dem Könige von Preußen und Seiner Majestät dem Könige und Seiner Königlichen Hoheit dem Prinzen Mitregenten von Sachsen, wegen gleicher Besteuerung innerer Erzeugnisse, nebst Schluß-Protokoll vom 30. März 1833, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 1, a.a.O., S. 147f.

Eine entscheidende Bestimmung über die Vereinheitlichung der Salzpreise im gesamten Zollverein ergab sich aber erst beim Beitritt Badens zum Zollverein im Jahre 1835. Es heißt im Separat-Artikel 5 zu Artikel 10 des offenen Vertrages: "Um die Verkehrsbeschränkungen, welche zur Zeit - wegen der Verschiedenheit der Salzpreise und des hierin liegenden Anreizes zum Schleichhandel - zur Abwehr des letzteren noch nothwendig sind, möglichst zu beseitigen, verpflichten sich die contrahirenden Vereinsstaaten und das Großherzogthum Baden, die ersteren zugleich im Verhältnisse zu einander selbst, ihre Bemühungen dahin zu richten, daß in sämtlichen Vereinslanden ein möglichst gleicher Salz-Debits-Preis hergestellt werde. - Zu diesem Zwecke versprechen die Regierungen derjenigen Staaten, wo zur Zeit niedrigere Preise bestehen, bei der ersten Gelegenheit, wo sie die etwa hiegegen obwaltenden Schwierigkeiten irgend überwinden zu können glauben, den Preis des Kochsalzes, wofür solches von der Regierung verkauft wird, wenigstens auf 3 1/2 Kreuzer pro Zoll-Pfund festzusetzen"¹⁾. Im folgenden Satze wird aber betont, daß die Beibehaltung eines höheren Preises durchaus möglich sei. Eine weitere Einschränkung des Grundsatzes vom gleichen Preis für Salz in allen Vereinsländern bringt das Schlußprotokoll, das bestimmte, daß es "auch fernerhin einer jeden Vereins-Regierung unbenommen bleibe, in den von anderen Vereinsstaaten entfernt liegenden Theilen ihres Staatsgebiets die Salzpreise niedriger zu reguliren, wenn nur die Preis-Regulirung in der Art geschieht, daß innerhalb eines Bezirks von sechs Meilen an den Grenzen anderer Vereinsstaaten ein Preis von wenigstens 3 1/2 Kreuzern für das Zoll-Pfund Kochsalz wirklich besteht und daß das letztere den entfernteren Gebietstheilen bis in diesem Bezirk, nach Maaßgabe der nothwendigen Transportkosten, weder im Großhandel noch im Kleinhandel wohlfeiler, als um den Preis von 3 1/2 Kreuzern zum Verkaufe gestellt werden kann"²⁾.

- 1) Separat-Artikel zu dem Vertrage zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Kurhessen, dem Großherzogthume Hessen und den zu dem Thüringischen Zoll- und Handels-Vereine verbundenen Staaten einerseits, wegen Anschließung des Großherzogthumes Baden an den Gesamt-Zollverein der ersteren Staaten, vom 12. Mai 1835, in: "Verträge und Verhandlungen über die Bildung und Ausführung des deutschen Zoll- und Handelsvereins", Bd. 2, Berlin 1845, S. 20.
- 2) Schlußprotokoll zum Vertrag über den Beitritt Badens zum Gesamt-Zollverein vom 12. Mai 1825, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 2, a.a.O., S. 36/37.

Fußnote 4) v. Seite 81

Beilage 15 zum Haupt-Protokoll der Vollzugskommission in München: "Übereinkunft wegen des von Seiten Bayerns aus Thüringischen Salinen zu entnehmenden Salzes", Protokoll vom 29. Januar 1834, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 1, a.a.O., S. 297ff.

Es hatten also hier die preußischen Bemühungen, seinen Salz-Regie-Preis gesichert zu sehen und sein Staatsgebiet gegen "Salzeinschleife" (damals gebräuchlicher Ausdruck für illegale Salzeinfuhr, Salzschmuggel) zu schützen, einen ersten definitiven Niederschlag gefunden. Es sollte damit eine überall gleiche Salzbesteuerung erreicht werden, ohne die Staatsmonopole aufzulösen oder eine Gemeinschaftlichkeit der Einnahmen aus dem Salzmonopol zu beschließen. Der Grund für die Zurückhaltung gegenüber dem Gedanken einer Vereinheitlichung lag darin, daß die Erlöse aus dem Salzmonopol erhebliche Teile der Staatseinnahmen ausmachten, auf die die beteiligten Staaten auf keinen Fall zu verzichten gedachten. Im Durchschnitt der Jahre 1835 bis 1839 betrug z.B. das Aufkommen aus dem Salz-Monopol in Bayern 2 447 800 fl. (umgerechnet 14 Thlr. = 24 1/2 fl.) etwa 1 161 650 Thlr.¹⁾ In Preußen betrug der Ertrag des Salz-Monopols im Durchschnitt der Jahre 1829 bis 1836 5 411 227 Rthlr.²⁾. Zum Vergleich erscheint interessant, daß der Zollerntrag von eingeführtem Zucker im Zollverein im Jahre 1836 insgesamt 5 Millionen Rthlr. betrug³⁾. Dieser Betrag, an dem jeder Staat im Zollverein nur nach dem Verhältnisse seiner Bevölkerungszahl teilnahm, erschien immerhin den beteiligten Regierungen als Einnahme so bedeutend, daß versucht wurde, diese Zolleinnahme durch eine Ausgabesteuer auf inländischen Rübenzucker zu schützen. Wieviel bedeutender mußten Einnahmen aus dem Salzmonopol in der genannten Höhe dann für das Budget einzelner Staaten sein!

Es wurden im Vergleich besonders die Staaten Bayern und Preußen aufgeführt, weil diese die höchsten Regie-Preise für Salz im Zollverein hatten. Daher hatten sie auch das größte Interesse, die übrigen am Zollverein beteiligten Staaten zu einer Erhöhung ihrer Salzpreise zu bestimmen. Gegen die Zweckmäßigkeit dieser Vereinheitlichungsbestrebungen läßt sich allerdings als Haupteinwand anführen, daß mit einem einheitlichen Kleinverkaufspreis eine gleichmäßige Besteuerung jedes Pfundes verkauften Salzes nicht erreicht wird. Je nach den Produktionskosten oder (falls das Salz eingeführt wird) den Ankaufskosten und den Transportkosten ist der Steueranteil im Letztverkaufspreis geringer oder höher, so daß ein einheitlicher Steuersatz selbst innerhalb eines Staates nicht vorliegt⁴⁾.

Von dem ersten Versprechen, einen gleichen Salzpreis von 3 1/2 Kreuzern pro Zolllpfund in allen Staaten des Vereins einzuführen, bis zu einer wirklichen Gleichstellung der Preise war aber noch ein langer Weg. Bei der Vertragsverlängerung für den Zollverein im Jahre 1841 wurde speziell für das Salz ein

- 1) Entnommen aus Rau, K.H., Grundsätze der Finanzwissenschaft, Erste Abtheilung, 5. Aufl., Leipz. u. Heidelberg 1864, S. 257.
- 2) Vgl. Rau, K.H., a.a.O., S. 258.
- 3) Vgl. "Promemoria, die Runkelrüben-Zuckerfabrikation betreffend", a.a.O., S. 47/48.
- 4) Vgl. Biersack, a.a.O., S. 195/196.

gesondertes Protokoll aufgenommen¹⁾. Aus den Verhandlungen geht hervor, daß Preußen, das zu jener Zeit einen Regiepreis von 4,155 Xr. pro Zoll-Pfund Salz forderte, gefolgt von Bayern mit einem Maximal-Regiepreise von 3,57 Xr. pro Zoll-Pfund²⁾, nun endlich darauf drang, daß die Staaten des Zollvereins ihr Versprechen von 1835 auch einlösten und zwar mit einer verbindlichen Terminierung für das Erreichen einer Preisgleichstellung im Jahre 1848, wobei Preußen in Aussicht stellte, seinen Regiepreis für Salz auf 3 1/2 Xr. pro Zoll-Pfund zu ermäßigen. Die beteiligten Regierungen erklärten sich allerdings durch ihre Gesandten außerstande, bindende Zusagen in bezug auf die Einführung eines gleichen Salzpreises zu machen. Ein Antrag Preußens, den anzustrebenden Regiepreis auf 4 Xr. pro Zoll-Pfund zu erhöhen, war schon vorher von Preußen wieder zurückgezogen worden.

Eine von Thielau (ca. 1851) gegebene Übersicht über die Erträge je Kopf der Bevölkerung aus dem Salzmonopol ergibt folgendes Bild: Baden steht, obgleiches einen vergleichsweise niedrigen Salzverkaufspreis hat, an der Spitze mit einem je-Kopf-Ertrag von 12,7 Sgr., gefolgt von Preußen mit 10,2 Sgr., während Bayern nur einen Ertrag von 7,5 Sgr. je Kopf der Bevölkerung aufweist³⁾. In seiner Schrift verteidigt Thielau deshalb eine allgemeine Produktionssteuer vom Salz, die in eine Form einer Ausgabesteuer gekleidet sein sollte. Tatsächlich war bei den Verhandlungen der Kommission über die Herstellung einer Zolleinheit im Deutschen Bunde im Juli 1848 auch über eine allgemeine Produktionssteuer auf Salz beraten worden⁴⁾, Verhandlungen, die durch das Auseinandergehen der Nationalversammlung zu keinem Ergebnis führten. Die Arbeiten von Biersack und Thielau stützen sich auf das statistische Material, das dieser Kommission zur Verfügung stand. Es wird von Biersack auf die Unmöglichkeit einer Vereinheitlichung der Salzbesteuerung hingewiesen, so wünschenswert sie angesichts der in den obigen Zahlen gezeigten Unterschiede in der von den Konsumenten zu tragenden Steuerlasten erscheinen mag. Er bezieht sich dabei auf die einer Vereinheitlichung, insbesondere einer Senkung des Salzregiepreises entgegenstehenden Bestimmungen der Zollvereinsverträge⁵⁾.

-
- 1) Beilage Nr. 3 zum Schluß-Protokoll zum Verträge über die Fortdauer des Zollvereins, "Protokoll in bezug auf die Verabredungen zu genügenderem Schutze der Salzsteuer", vom 8. Mai 1841, in: "Verträge und Verhandlungen über die Bildung und Ausführung des deutschen Zoll- und Handelsvereins", Bd. 3, Berlin 1856, S. 35ff ("Salzprotokoll").
 - 2) Vgl. "Salzprotokoll", a.a.O., S. 35.
 - 3) Vgl. Thielau, a.a.O., S. 64/65.
 - 4) Vgl. Thielau, a.a.O., S. VI/VII des Vorwortes.
 - 5) Vgl. Biersack, a.a.O., S. 180.

Der Steuerbelastungsvergleich zeigt, daß sich durch die Beibehaltung der Staatsmonopole mit ihren verschiedenen Preisen in den Ländern des Zollvereins sehr verschiedene Belastungen ergaben, die durch keinerlei Ausgleichsmaßnahmen der Regierungen für den Steuerzahler, d.h. den Endverbraucher, gemildert wurden. Wurde aber nicht eine Harmonisierung versucht? Diese Frage muß verneint werden. Die Gleichstellung der Verkaufspreise sollte, im Zusammenspiel mit den mengenmäßigen Beschränkungen des Salzverkaufs, die Trennung der Salzmärkte voneinander garantieren, nicht etwa ein harmonisches Zusammenspiel zwischen ihnen herbeiführen! Auch die preußischen Versuche zur Gleichstellung der Salzpreise schufen keinen Binnenmarkt im Zollverein. Die bis zur Vertragserneuerung im Jahre 1853 bestehenden Bestimmungen über die Salzbesteuerung können somit auch nicht als Harmonisierungsmaßnahmen gewertet werden, da ihnen das wesentliche Motiv solcher Maßnahmen, nämlich die beabsichtigte Entzerrung des Wettbewerbs im grenzüberschreitenden Verkehr durch ausgleichende Maßnahmen in der Besteuerung, fehlt.

2) Die Salzbesteuerung im Zollverein nach Hinzutritt von Hannover und Oldenburg im Jahre 1853

Die Vertragserneuerung im Jahre 1853 brachte dem Zollverein zwei Mitglieder, die bei ihrem Beitritt sich weigerten, ein Salzmonopol, wie es Preußen vor deren Anschluß an den Zollverein beispielsweise den thüringischen Staaten zur Bedingung gemacht hatte, anzunehmen. Es waren dies die beiden nach dem Übertritt Braunschweigs zum Zollverein von dem 1834 gegründeten Steuerverein übriggebliebenen norddeutschen Staaten Hannover und Oldenburg. In diesen beiden Ländern war bei Wirksamwerden ihrer Beitrittsverträge eine niedrige Salzsteuer, in Oldenburg nach dem Muster Hannovers, mit gemeinschaftlichem Ertrage eingeführt¹⁾. Obwohl Oldenburg eine eigene Salzregie während des Bestehens des Steuervereins besaß und in diese z.B. während der Jahre 1846 bis 1850 einen "durchschnittlichen Übergewinn" von 21 180 Rthlr. erzielte²⁾, fand es sich doch bereit, auf diese Einnahme zu verzichten und in eine Einnahmegemeinschaft mit Hannover einzutreten, da der Landtag der Meinung war, die Verminderung der Steuerlast wäre

-
- 1) Übereinkunft zwischen Hannover und Oldenburg, die Gemeinschaftlichkeit innerer Steuern und der beiderseitigen Verwaltung der Zölle und indirecten Steuern betreffend, vom 1. März 1852, in: "Geheime Landtagsverhandlungen betr. Zollverträge 1852/53", Sammelband, o.O., o.J., vermutlich Oldenburg, 1852, S. 3 des Vertrages zwischen Oldenburg und Hannover wegen Beitritts Oldenburgs zum Zollvereinungsvertrag zwischen Steuerverein und Zollverein.
 - 2) Bericht des Ausschusses zur Begutachtung der Zollverträge, vom 1. März 1852, a.a.O., S. 172 des Berichtes.

wichtiger als die Erhaltung hoher Einkünfte, denn "dieser Ausfall wird ... unseren Staatsbürgern und insbesondere auch der ärmeren Volksklasse zu Gute kommen" ¹⁾. Mitgespielt haben dürfte bei dieser Überlegung der Gedanke, daß eine Auflösung des Steuervereins und ein alleiniges Eintreten Hannovers in den Zollverein für Oldenburg sehr nachteilig sein und hohe Kosten für Grenzbewachung und Steuerverwaltung nach sich ziehen würde, so daß den Wünschen Hannovers entgegenzukommen, das geringere Übel darstellte ²⁾. Hannover wiederum hatte ein Interesse, von seinen Privatsalinen zum Schutze der Salzproduktion möglichst viel abzusetzen und versprach Oldenburg als Entgegenkommen bei Annahme der hannoverschen Salzsteuer große Mengenrabatte ³⁾. So kam es, daß mit den Verträgen über den Beitritt zum Zollverein gleichzeitig über die Einführung der hannoverschen Salzsteuer in Oldenburg beschlossen wurde.

Diese Salzsteuer, die eine Produktionssteuer war, unterschied sich von den Salzmonopolen der übrigen Vereinsstaaten dadurch, daß sie eine Freiverkehrsteuer war. Dies hatte in der Eigenart der Besitzverhältnisse der hannoverschen Salinen seine Ursache. Bereits 1844 führt eine hannoversche Denkschrift ⁴⁾ über einen eventuellen Beitritt zum Zollverein an, daß die Errichtung einer Salz-Regie und die Erhöhung der Salzpreise für Hannover unmöglich sei. Dies wird damit begründet, daß schon der Grundpreis des Salzes in Hannover sehr niedrig sei, da er ein Konkurrenzpreis der in Hannover betriebenen 19 Salinen sei ⁵⁾, von denen nur drei ausschließlich königliches Eigentum wären ⁶⁾. Der Salzhandel sei frei und unterläge nur an den Salinen einer Produktionssteuer von 8 gGr. Courant pro 100 Pfd. Die bestehenden Produktionsverhältnisse und die Organisation des Salzverkaufs auf Wettbewerbsbasis machten die Einführung einer Salz-Regie sehr schwer, hinzu aber käme, daß bei einer Erhöhung des Salzpreises auf 3 1/3 Rthlr. pro 100 Pfund "die Steuerlast der Unterthanen um jährlich vielleicht 600 000 Thlr. erhöht" werde, "eine Last, welche um so drückender erscheint, da sie vorzugsweise die unteren Volksklassen treffen würde. Zu einer solchen Steuererhöhung würde die Regierung nicht schreiten dürfen und eben so wenig erwarten können, daß die Stände des Königreichs ihre verfassungsmäßige Zustimmung dazu geben werden" ⁷⁾.

- 1) Bericht des Ausschusses zur Begutachtung der Zollvereinsverträge vom 1. März 1852, a.a.O., S. 105f d. Berichtes.
- 2) Bericht des Ausschusses zur Begutachtung der Zollvereinsverträge, vom 1. März 1852, a.a.O., S. 105f des Berichtes.
- 3) Bericht des Ausschusses zur Begutachtung der Zollvereinsverträge, vom 1. März 1852, a.a.O., S. 172/173.
- 4) Vgl. Der große Zollverein deutscher Staaten und der Hannover-Oldenburgische Steuerverein am 1. Januar 1844. Eine Staatsschrift mit Belegen, sine ira et studio, Hannover, im Februar 1844, neuer unveränderter Abdruck, S. 40f des Belegteils.

So erhielt Hannover im Vertrag vom 7. September 1851¹⁾, dem später auch Oldenburg beitrug²⁾, die Erlaubnis, seine eigene Salzbesteuerung beizubehalten.

Damit war in das System der Salzmonopole in dem Gebiete des Zollvereins eine weitere Ursache zur Unruhe gekommen, denn nun gab es im Norden des Vereins zwei Länder, von denen das eine mehr Salz produzierte als es selber verbrauchen konnte, die zudem noch niedrigere Steuern und Salzpreise als die übrigen Staaten hatten. Auch die Abmachung, daß Hannover und Oldenburg die bei ihnen eingeführte Salzsteuer beibehalten dürften, zwang also die Staaten des Zollvereins dazu, nicht zu harmonisieren, sondern ihre Märkte in bezug auch auf das norddeutsche Salz hermetisch abzuriegeln. Endgültig aufgehoben wurden dann die Salzmonopole erst 1867. In der Übereinkunft vom 8. Mai 1867³⁾ kamen die Staaten überein, eine gleichmäßige Salzbesteuerung im Zollverein anzunehmen, ein Entschluß, der im Fortdauer-Vertrag zum Zollverein vom 8. Juli 1867⁴⁾ nochmals bestätigt wurde. Die Salzsteuer wurde einheitlich auf 2 Thlr. pro Zentner Nettogewicht festgelegt. Der Ertrag war gemeinschaftlich. Damit war ein weiteres Hindernis für das Zusammenwachsen der Wirtschaftsgebiete im Zollverein, wenn auch erst sehr spät, beseitigt.

-
- 1) Vertrag zwischen Seiner Majestät dem Könige von Preußen und Seiner Majestät dem Könige von Hannover, die Vereinigung des Steuervereins mit dem Zollvereine betreffend, vom 7. September 1851, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 408ff.
 - 2) Vertrag zwischen Preußen und Hannover einerseits und Oldenburg andererseits, den Beitritt Oldenburgs zu dem Vertrag zwischen Preußen und Hannover vom 7. September 1851 über die Vereinigung des Steuervereins mit dem Zollverein betreffend, vom 1. März 1852, in: "Verträge und Verhandlungen", Bd. 3, a.a.O., S. 428.
 - 3) Übereinkunft wegen Erhebung einer Abgabe vom Salz, vom 8. Mai 1867, Pr.GS 1867, S. 1313f.
 - 4) Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend, vom 8. Juli 1867, Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes 1867, S. 81.

Fußnoten von Seite 86

- 5) Hannoversche Staatsschrift, a.a.O., S. 40/41.
- 6) Vgl. Bericht des Ausschusses zur Begutachtung der Zollverträge, vom 1. März 1852, a.a.O., S. 172/173 des Berichtes.
- 7) Hannoversche Staatsschrift, a.a.O., S. 40/41 des Belegteils.

3) Zusammenfassende Beurteilung der Regelungen über die Salzmonopole

Die Beibehaltung der Salzmonopole und der Ausschluß des Salzes vom freien Verkehr im Zollvereinsvertrag von 1833 trugen dazu bei, den weiterbestehenden Steuergrenzen den Charakter von Binnenzolllinien zu verleihen. Die in Artikel 11 des Vertrages als wünschenswert anerkannte Übereinstimmung der Gesetzgebung und der Besteuerungssätze in den Staaten bezog sich offensichtlich nicht auf die Bestimmungen über die Staatsmonopole. In bezug auf die Staatsmonopole blieb auch nach 1833 das übrige Vereinsinland für einen Staat des Zollvereins dem Ausland gleichgestellt. Auch das Fehlen von Ausgleichsmaßnahmen im Salzhandel über die Grenzen deutet darauf hin.

Die preußischen Versuche, den Salzpreis gleichzustellen, können, wie bereits vorher betont, nicht als Versuche einer Harmonisierung der Steuersysteme zwecks Erreichung einer gleichmäßigen Steuerbelastung angesehen werden, da sie in sich schon eine ungleiche Belastung bedingt hätten.

Es dürfte daher nicht übertrieben sein, in den fortbestehenden Salzmonopolen ein Element der Trennung der regionalen Wirtschaften zu sehen, das psychologisch und verwaltungstechnisch die an sich von einer Zollunion auf alle Gebiete der Wirtschaft ausgehenden wohltätigen Wirkungen schwächte, wenn nicht gar unterband.

§ 5. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Untersuchungen über die Ausgabesteuerharmonisierung im Deutschen Zollverein haben folgende Ergebnisse gebracht:

- 1) Die Staaten des Zollvereins legten wenig Wert darauf, das vertragliche Ziel einer "Übereinstimmung der Gesetzgebung und Besteuerung⁶" wirklich zu erreichen. Sie beschränkten sich daher darauf, Ausgleichsmaßnahmen zur Erreichung einer gleichmäßigen Ausgabesteuerbelastung inländischer und vereinsländischer Güter in Kraft treten zu lassen. Sie wurden dabei geleitet durch das Interesse an der Erhaltung der Staatseinnahmen aus den Ausgabesteuern und an einem Schutz ihrer einheimischen Industrien.
- 2) Die Ausgleichsmaßnahmen gaben, insbesondere bei Wein und Bier, Anlaß zu weiteren Verschiebungen in der Steuerbelastung. Dies trifft nur für die Ausgleichsabgabe vor 1841 zu (Ursprungslandprinzip), sondern auch für die Methode der Übergangsteuerbelastung (Bestimmungslandprinzip) nach 1841. Die Gründe für die Verzerrungen der steuerlichen Belastungen lagen dabei in verschiedenen Tatsachen:
 - a) Die Besteuerung wurde oftmals an der Grenze ohne Rücksicht auf den Wert des besteuerten Gutes vorgenommen, obwohl im Landesinnern der Wert des Gutes die Besteuerungsgrundlage war.
 - b) Die Rückvergütung für gezahlte innere Ausgabesteuern beim Export war entweder zu niedrig (Exporthinderung) oder zu hoch (Exportprämie).
 - c) Die gemeindlichen Steuerbelastungen und Zuschläge auf exportierte oder importierte Güter waren unterschiedlich hoch.
- 3) Die Versuche, eine Vereinheitlichung der Gemeindesteuern durch deren Bindung an Staatssteuern (Höchsätze) zu erreichen, haben zu keinem befriedigenden Ergebnis geführt.
- 4) Eine Vereinheitlichung der Staatssteuern wurde, teilweise als Folge der Harmonisierungsversuche, in den meisten Fällen nicht erreicht. Die Vereinheitlichung beschränkte sich auf kleinere Gebiete innerhalb des Zollvereins, die Ausgabesteuer-Spezialvereine. Von diesen Vereinen gingen allerdings Tendenzen zu einer Vollintegration aus, die bei dem norddeutschen Ausgabesteuer-Spezialverein folgerichtig bis zur politischen Union (Norddeutscher Bund) hingeführt haben. Diese Teilintegration innerhalb des Zollvereins ganzen wirkten stabilisierend auf die Verhältnisse im Verein; die aus ihnen resultierende Aufspaltung in Machtblöcke hat dessen Wirkung keinen Abbruch getan.

- 5) Eine Ausnahme von der Tendenz zur Beibehaltung der bestehenden Steuergesetzgebung bei gleichzeitiger Einführung von wettbewerbsentzerrenden Maßnahmen (Harmonisierung) machte die Zuckersteuer, die als erste vereinheitlichte Steuer im ganzen Zollvereinsgebiet eingeführt wurde. Die Vereinheitlichung konnte hier deshalb erreicht werden, weil die Zuckersteuer neu eingeführt wurde. Dennoch wurde auch bei der Einführung dieser Steuer eine Übergangsperiode, die allerdings befristet war, vorgeschaltet. Besonders in der Befristung der Übergangsperiode lag ein Vorteil für die Vereinheitlichung, da abweichende Besteuerungsformen sich nicht erst fest etablieren konnten.
- 6) Die Beibehaltung der Staatsmonopole für Salz trug zur Aufrechterhaltung der Besteuerungsunterschiede in den einzelnen Ländern bei. Der Gedanke, daß selbst bei vollständiger Übereinstimmung der Gesetzgebung und der Besteuerung, bei befreitem Warenverkehr für alle anderen Güter innerhalb des Zollvereins, die Staatsgrenzen weiterhin die Zollgrenzen für Salz geblieben wären, zudem noch ohne Ausgleichsmaßnahmen an der Grenze, zeigt deutlich, wie unsinnig die Beibehaltung der Staatsmonopole war. Außerdem wurde das Monopol zu einer sehr teuren Besteuerungsform, da gerade die Ein- und Ausfuhrverbote eine sehr scharfe Kontrolle bei den Produzenten und an der Grenze notwendig machten. Wären alle anderen Grenzkontrollen innerhalb des Zollvereins weggefallen, hätte das Salzmonopol allein die Verwaltungskosten für die Grenzbewachung tragen müssen.
- 7) Die Harmonisierung im Zollverein mißglückte nicht wegen grundsätzlicher gedanklicher Fehler bei der Konstruktion der Maßnahmen zum Ausgleich ungleichmäßiger Steuerbelastungen, sondern wegen der administrativen Schwierigkeiten, die sich aus ihrer praktischen Durchführung ergaben. Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Staaten des Zollvereins (besonders Preußen, das in den Anfangsjahren des Zollvereins viel an Eingangsabgaben verloren hatte) im Interesse der Einnahmeerzielung und des Schutzes der einheimischen Industrie nicht alles in ihren Kräften stehende taten, um die administrativen Hemmnisse des freien Warenverkehrs abzubauen und die steuerliche Gleichstellung nicht nur dem Gesetzesbuchstaben, sondern dem Gesetzesgeiste nach zu erreichen.
- 8) Der Erfolg des Zollvereins zeigt sich aber in der langen Dauer seines Bestehens. Trotz aller Besteuerungsunterschiede konnte doch durch Teilintegration in Ausgabesteuer-Spezialvereinen ein einheitliches Wirtschaftsgebiet entstehen, das sogar während des Bruderkrieges von 1866 weiter zusammenhielt.

B. Ausblick auf die Probleme der EWG

§ 6. Ähneln sich Zollverein und EWG?

I. Die vertraglich festgesetzten Ziele

Welche Gemeinsamkeiten und welche Unterschiede bestehen zwischen Zollverein und EWG?

- a) Die hauptsächliche und augenfälligste Übereinstimmung zwischen beiden dürfte darin bestehen, daß in beiden Fällen eine Zollunion zwischen souveränen Staaten eingegangen wurde. Beim Zollverein wurde der Wegfall aller Binnenzölle jedoch schlagartig ab 1. Januar 1834 bewirkt, in der EWG findet der Abbau der inneren Zollgrenzen während einer Übergangsperiode statt.
- b) Der wesentliche Unterschied zwischen beiden liegt in der andersartigen Zielsetzung der Zollunionen. Im Deutschen Zollverein war die Zollunion der Endzweck des Vertrages, der mit der Erreichung eines freien Warenverkehrs als erfüllt angesehen werden sollte. In der EWG hingegen bildet die Zollunion die Grundlage einer Wirtschaftsgemeinschaft, die über die Zielsetzungen der Zollunion weit hinausgeht.

Die Betrachtung der Zollvereinsentwicklung hat gezeigt, daß das zur Erreichung eines freien Warenverkehrs im Vertrag als notwendig erklärte Instrument einer "Gleichmäßigkeit der Gesetzgebung und der Besteuerung" in der Zollvereinspraxis nicht angewandt werden konnte. Für die mit inneren Ausgabesteuern belegten Güter wurde es daher ersetzt durch das Instrument der Harmonisierung. Durch die weiterreichende Zielsetzung im EWG-Vertrag müssen auch andere Mittel zur Erreichung der durch den Vertrag gestellten Aufgaben benutzt werden, die Steuerharmonisierung und insbesondere die Harmonisierung der Ausgabebesteuerung ist nur eines davon. Dies ergibt sich aus der Betrachtung der in Artikel 2 des Vertrages über die Gründung der EWG erklärten Aufgaben der Gemeinschaft: "durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind".

Zur Erfüllung dieser Aufgaben umfaßt die Tätigkeit der Gemeinschaft die in Artikel 3 des Vertrages aufgezählten Maßnahmen. Dazu gehören neben einer Liberalisierung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten und der Einführung eines gemeinsamen Außenzolltarifs gegenüber Drittländern auch die Führung einer gemeinsamen Handelspolitik. Auch der Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten soll von Hindernissen befreit

werden. Die Landwirtschaftspolitik der EWG-Staaten soll gemeinsam geführt werden, ebenso die Verkehrspolitik. Die Vertragspartner wollen den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes von Verfälschungen freihalten (Kartellgesetzgebung), sie wollen ihre Wirtschaftspolitik koordinieren und einander bei der Beseitigung von Störungen innerhalb der Zahlungsbilanz behilflich sein. Dazu gehört auch die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes Einfluß haben. Ein Europäischer Sozialfonds, eine Europäische Investitionsbank sollen die Ziele des Gemeinsamen Marktes verwirklichen helfen. Schließlich enthält Artikel 3 noch einen Hinweis darauf, daß überseeische Gebiete und Länder, die dem Vertrag noch nicht als vollwertige Partner beitreten können, der Gemeinschaft assoziiert werden können.

Diese Aufzählung zeigt, daß es zwar grundsätzlich auch in der EWG auf die Errichtung einer Zollunion ankommt, daß aber in dem zu koordinierenden, d.h. aufeinander abzustimmenden Gebiet der gesamten Wirtschaftspolitik Teilbereiche gibt (Handelspolitik, Landwirtschaftspolitik, Verkehrspolitik), in denen die Staaten gemeinschaftlich handeln wollen, ohne Aufrechterhaltung einer von der Linie der Gemeinschaft abweichenden Sonderpolitik.

Die Wirtschaftsgemeinschaft hat für die Erfüllung ihrer Aufgaben gemeinsame, von den nationalen Regierungen unabhängige, "supranationale" Organe, es sind dies die Versammlung (Artikel 137 EWG-Vertrag), der Rat (Artikel 145 EWG-Vertrag), der Gerichtshof (Artikel 164 EWG-Vertrag) und die Kommission (Artikel 155 EWG-Vertrag). Der Zollverein vor 1867 hatte ähnliche Organe nicht. Er besaß nur ein zentrales Rechnungsbüro für die verwaltungstechnische Generalkonferenz der Mitgliedstaaten, die mit von den Regierungen der Mitgliedsländer ernannten Vertretern besetzt waren. Nach 1867 wurde diese lockere Organisationsform des Deutschen Zollvereins als eines völkerrechtlichen Vereins¹⁾ mit den bereits in § 2, Kap. II, Abschn. 3 beschriebenen, von uns supra-partikular genannten Organen ausgestattet, die ihn für die heutige Form des wirtschaftlichen Zusammenschlusses, die EWG, vergleichbarer werden läßt.

Eine supranationale Gemeinschaft, wie sie Wegmann²⁾ bereits im Deutschen Zollverein nach 1867 sehen will, kann nur aus der Tatsache des Vorhandenseins supra-partikularer Organe nicht konstruiert werden, weil das Vereinsverhältnis auf begrenzte Dauer abgeschlossen wurde, also den Regierungen ein Sezessionsrecht unter Einhaltung der Kündigungsfristen zustand, während das Vertragsverhältnis der EWG nach Artikel 240 des Vertrages auf unbegrenzte Dauer festgesetzt wurde. Im Gegensatz zum Deutschen Zollverein ist also die Errichtung der

1) Vgl. Laband, a.a.O., S. 851.

2) Vgl. Wegmann, B., "Deutsche Zollunion und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Ähnlichkeiten und Unterschiede von zwei förderativen Ordnungen", in: Das Parlament, Nr. 39, vom 26.9.1962, S. 6f.

EWG mit ihren supranationalen Organen ein Konstitutivakt, der ein mit eigenen Rechten ausgestattetes, übernationales Gemeinwesen, sozusagen einen lebendigen Organismus schafft¹⁾, der in seiner Willensbildung von der Willensbildung der nationalen Regierungen weitgehend unabhängig ist, ja sogar seinen Willen den Regierungen der Mitgliedstaaten aufzwingen kann.

Die Machtbefugnisse der Organe sind weitreichender als im Zollverein, wenn auch berücksichtigt werden muß, daß die Versammlung, die das europäische Parlament darstellen soll, noch nicht aus Wahlen hervorgegangen ist, sondern die Bestimmungen für diese Wahlen erst noch ausarbeiten soll (Artikel 138, Ziffer 3 EWG-Vertrag). Der Rat, der eine Entscheidungsbefugnis hat, soll vornehmlich die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten aufeinander abstimmen. Er ist aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammengesetzt. Die Kommission soll nicht nur die korrekte Anwendung und Durchführung des Vertrages und der Entscheidungen der EWG-Organen sicherstellen, sondern sie darf auch von sich aus Empfehlungen und Stellungnahmen auf allen Gebieten, die der Vertrag betrifft, abgeben (Artikel 155 EWG-Vertrag). Sie hat eine Entscheidungsbefugnis und kann am Zustandekommen von Handlungen des Rates und der Versammlung mitwirken. Ferner können ihr Sonderbefugnisse zur Durchführung der vom Rat erlassenen Vorschriften durch diesen zuerkannt werden. Die Stellung der Kommission ähnelt also der einer Regierung im staatlichen Bereich²⁾, wenn auch die wichtigsten Beschlüsse im Rat getroffen werden, da die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, "auf ihre Hoheitsrechte zu verzichten, ohne sich ein Mitspracherecht zu sichern"³⁾.

Ein weiterer Unterschied zum Zollverein, der beweist, wie weit die EWG über den Rahmen einer einfachen Zollunion hinausgeht, liegt in der Tatsache, daß die Mitglieder der Kommission und der Versammlung der EWG völlig unabhängig von den Weisungen der Regierungen der Mitgliedstaaten sind. Vor 1867 gibt es für diese Einrichtungen im Zollverein keine Parallele; der einzige Ort, an dem Beschlüsse über die laufenden Geschäfte des Zollvereins gefaßt wurden, waren die Generalkonferenzen. Vertragsverhandlungen fanden meist außerhalb der Generalkonferenzen statt. Die in die Generalkonferenzen entsandten Vertreter der Mitgliedstaaten waren streng an die Weisungen der Regierungen gebunden. Nach 1867 allerdings waren die Mitglieder des Zollparlaments ungebundene, nur ihrem Gewissen verantwortliche Volksvertreter; die Abgesandten der Regierungen saßen im Zollbundesrat, der damit dem Rat der EWG ähnelt.

1) Vgl. Wohlfarth, E., Everling, U., Glaesner, H.J. und Sprung, R., Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin-Frankfurt 1960, S. 616.

2) Vgl. Wohlfarth, u.a., a.a.O., S. 426.

3) Wohlfarth, u.a., a.a.O., S. 426.

Im Zollverein genügte eine nicht ständig tagende und nur zu Abrechnungszwecken ins Leben gerufene Konferenz in Verbindung mit einem ständigen Verrechnungsbüro bis 1867 völlig. Die Staaten des Zollvereins führten trotz der Zollunion keine gemeinsame Handelspolitik, da im Vertrag ausdrücklich vorgesehen war, daß Handelsverträge zwischen fremden Staaten und einzelnen Mitgliedstaaten möglich waren. Derartige bilaterale Abmachungen bedurften allerdings der Zustimmung der übrigen Staaten des Zollvereins, durften dessen Ziel nicht beeinträchtigen und hatten die Gleichbegünstigung aller Zollvereinsländer in bezug auf eventuell einem fremden Staat eingeräumte Vorteile zur Folge.

Eine politische Gemeinschaft, wie sie meiner Ansicht nach durch die Bestimmung des EWG-Vertrages in Artikel 138, Ziffer 3 (Hervorgehen der Versammlung aus allgemeinen Wahlen) vorbereitet wird, gab es im Zollverein erst nach 1867 in beschränktem Maße, nämlich allein in der Zollpolitik. Damals wurde die Reorganisation des Zollvereins aus politischen Gründen von Preußen durchgesetzt, das mit der Schaffung des Norddeutschen Bundes und der Umgestaltung des Zollvereins auf die Errichtung des Deutschen Reiches abzielte.

Wenn auch der Vertrag von Rom die Frage offen läßt, inwieweit und wann der wirtschaftlichen Union die politische Union in der EWG folgen soll, kann doch die Äußerung der Kommission der Europäischen Wirtschafts-gemeinschaft als Hinweis auf die in wenigstens einem Organ der EWG vertretene Auffassung zu diesem Problem gelten. Das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe enthält die folgenden Sätze:

"Es wird eine Union zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen auf dem eminent politischen Gebiet der Wirtschaft oder genauer: auf dem Gebiet der staatlichen Einflußnahme auf die Wirtschaft, d.h. der Wirtschaftspolitik. Das bedeutet eine Union für einen wesentlichen Teil der Innenpolitik der Mitgliedstaaten und für einen Teil der Außenpolitik, nämlich der Handelspolitik. Es ist nicht so, daß auf der einen Seite das Ökonomische stünde, das im Rahmen der Wirtschaftsgemeinschaft zusammengefaßt würde, und auf der anderen Seite das Politische, wofür mit der 'politischen Union' diese Aufgabe im wesentlichen noch zu leisten wäre. Eine solche Begriffsbegrenzung in wirtschaftliche und politische Tatbestände ist verwirrend und stammt noch aus einer Zeit, in der ein ganz anderes Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft bestand"¹⁾.

1) Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, a.a.O., S. 8-

Diese Äußerung der Kommission in einem von der Gemeinschaft veröffentlichten Memorandum darf nicht deshalb unterschätzt werden, weil im ursprünglichen Vertrag über eine politische Union nichts gesagt wird. Das hieße die Dynamik der wirtschaftlichen und politischen Weiterentwicklung verkennen. Auch der EWG muß die Möglichkeit belassen werden, über die ausdrücklichen Vertragsziele in Richtung auf eine politische Union hinauszugehen, sobald sich im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung eine solche Erweiterung des EWG-Inhalts für notwendig erweist. Zwar scheint angesichts der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen der Partnerstaaten, die sich neuerlich immer wieder am "heißen Eisen" der Landwirtschaftspolitik (um ein Beispiel zu nennen) entzünden, die politische Union noch Zukunftsmusik zu sein - weiter entfernt, als die Worte der Kommission es vermuten lassen. Dennoch darf sie m.E. nicht als in der Zukunft unmöglich betrachtet werden.

In der Äußerung der Kommission scheint mir ferner gerade in der Betonung des Zusammenhanges zwischen Wirtschaft und Politik noch ein weiterer gedanklicher Fortschritt gegenüber der Trennung von Wirtschaft und Politik zu liegen. Die Wechselwirkung zwischen ökonomischen Zuständen und der politischen Entwicklung wurde in ähnlicher Schärfe, wenn auch mit heute nicht mehr als gültig anerkannten Schlußfolgerungen, von Marx und Engels erkannt. Engels schrieb in der Vorrede zur deutschen Ausgabe von 1883 des kommunistischen Manifests, daß "die ökonomische Produktion und die ihr mit Notwendigkeit folgende gesellschaftliche Gliederung einer jeden Geschichtsepoche die Grundlage bildet für die politische und intellektuelle Geschichte dieser Epoche"¹⁾. Die Verquickung von Politik und Wirtschaft wird, so hoffen die Vertreter des europäischen Gedankens in der EWG, dereinst zum Segen aller Völker der westlichen Welt zur Überwindung auch der politischen Gegensätze in der EWG als supranationaler Wirtschaftsgemeinschaft führen. Es ergäbe sich mit einer solchen Entwicklung die geschichtliche Ironie, daß der von Marx und Engels vertretene Gedanke einer durch die wirtschaftliche Ordnung bestimmten politischen Geschichte - anstatt, wie von beiden vorhergesagt, zum Untergange des "kapitalistischen" Wirtschaftssystems zu führen - gerade seiner Aufrechterhaltung durch Schaffung freiwirtschaftlich orientierter Wirtschaftsgemeinschaften dient. Aus diesen Überlegungen herzuleiten, daß die EWG-Kommission sich durch ihre Äußerung geschlossen einer rein sozialistischen Haltung befleißige, wäre freilich ein Trugschluß. Vermutlich haben sowohl die Schöpfer der Römischen Verträge als auch die Mitglieder der Europäischen Kommission in diesem Punkte je nach ihrer ideologischen Ausrichtung sehr verschiedene Auffassungen. Immerhin erschien mir die gedankliche Parallele zwischen den Äußerungen der Kommission und den Äußerungen der beiden bekanntesten Sozialisten einer Erwähnung wert.

1) Marx, K. und Engels, F., Manifest der Kommunistischen Partei, Ausgabe 1848, Berlin 1959, Vorwort zur deutschen Ausgabe von 1883, S. XVII.

Diese Betrachtungen über Zollverein und EWG zeigen, daß die Zielsetzungen beider Institutionen verschieden sind, wenn auch beide eine Zollunion zur Grundlage haben.

Der Zollverein begründete nur eine Organisation zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiete des Zollwesens mit dem Ziel, die Verkehrsfreiheit im Innern herzustellen und so Handel, Gewerbe und Landwirtschaft zu fördern; dieser begrenzten Zielsetzung wegen erforderte der Zollverein keine weitreichende äußere Organisation mit einer Übertragung von Souveränitätsrechten an über den Einzelstaaten stehende, supranationale Verwaltungsorgane. Dies änderte sich erst dann, als Preußen mit der Reorganisation des Zollvereins seine Politik der Reichsbildung intensiv betrieb.

Die Ziele der EWG sind weiter gesteckt als die Ziele des Zollvereins bis 1867. Ihre Schöpfer wollten eine Wirtschaftsunion schaffen mit der Absicht, diese im Gleichschritt mit dem wirtschaftlichen Zusammenwachsen und durch die wirtschaftliche Verflechtung zu einer politischen Union werden zu lassen. Ihre Gründung wird daher auch weitergehende Veränderungen im wirtschaftlichen und politischen Leben nach sich ziehen müssen, als dies im Deutschen Zollverein bis zur Zeit des Norddeutschen Bundes möglich und notwendig war.

II. Die vertraglichen Bestimmungen über die Steuerharmonisierung in der EWG und ihre mögliche Auslegung

Es ergibt sich aus dem Gesagten, daß auch für den Begriff der Steuerharmonisierung in der EWG eine den großen, weitreichenden Vertragszielen entsprechende Auslegung gefunden werden muß. Dazu ist vorab notwendig, die vertraglichen Bestimmungen zu betrachten:

Im EWG-Vertrag werden die Fragen der Harmonisierung expressis verbis nur für die Ausgabesteuern genereller (Umsatzsteuer) und spezieller Natur (Spezialakzisen) geregelt¹⁾. Dabei wird in Artikel 95 bis 99 des EWG-Vertrages die Harmonisierung der als Freiverkehrsteuern erhobenen Ausgabesteuern geregelt, die Finanzmonopole werden in Artikel 90 erwähnt. Wir werden zunächst allein die Freiverkehrsteuern betrachten und die Finanzmonopole erst im Kap. VI dieses Paragraphen erörtern.

1) Über die Harmonisierung der Steuern auf Einnahmen und Vermögen ist im Vertrag nichts ausdrücklich gesagt, ihre Anpassung aneinander im Hinblick auf die Erfüllung der Vertragsziele kann aber aus den allgemeinen Vorschriften über die Angleichung der Rechtsvorschriften, die für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes notwendig sind, konstruiert werden.

Der Artikel 99 gibt der EWG-Kommission den Auftrag, nachzuprüfen "wie die Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, einschließlich der Ausgleichsmaßnahmen für den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, im Interesse des Gemeinsamen Marktes harmonisiert werden können".

Im Vertrag selbst ist das Wort "Harmonisierung" nicht näher ausgelegt. Es wurde erstmals gebraucht in Artikel 72 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (BGBl. 1952, II, S. 447). Darunter wurde eine Abstimmung der Außenzölle der Mitgliedstaaten der Montanunion verstanden. Die Bundesregierung hat in ihren Erläuterungen zu Artikel 99 des EWG-Vertrages (Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drs. 146/57) folgende Definition der "Harmonisierung" zu geben versucht: "Unter Harmonisierung versteht man die teilweise Abänderung der nationalen Rechtssysteme, welche unter dem Gesichtspunkt durchgeführt wird, daß damit systembedingte, dauernde Quellen für Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden oder der grenzüberschreitende Warenverkehr wesentlich erleichtert wird".

In einem Kommentar zum EWG-Vertrag von Wohlfarth u.a. wird bezeichnenderweise das Stichwort "Harmonisierung" mit Hinweisen auf die Begriffe "Angleichung" und "Koordinierung" versehen¹⁾. Als Synonym für "Angleichung" wird das Wort "Harmonisierung" angewandt in bezug auf die nationalen Steuersysteme²⁾, als "Koordinierung" z.B. bei den Bestimmungen über die Angleichung der Handelspolitik der Staaten während einer Übergangsperiode, bevor zu einer Politik nach "einheitlichen Grundsätzen" übergegangen werden kann³⁾.

Ein interessanter Ausblick ergibt sich durch die Untersuchung Lochners, der bei einer Betrachtung der in den europäischen Verträgen gebrauchten Begriffe zu dem Ergebnis kommt "daß ein grundlegender Bewertungsunterschied zwischen den Wörtern Angleichung, Anpassung, Harmonisierung, Abstimmung, Koordinierung, gemeinsames Vorgehen und enge Zusammenarbeit nicht besteht, selbst wenn er von den Verfassern der Verträge ursprünglich beabsichtigt sein sollte"⁴⁾. Auch eine Abstufung zwischen "Angleichung, Annäherung, Anpassung, Harmonisierung, Abstimmung und Koordinierung" hält er für unmöglich⁵⁾. Aus seiner sehr ausführlichen Definition greifen wir die für unsere Betrachtung wichtigsten drei Elemente heraus: "Harmonisierung bedeutet die Beseitigung und Verringerung von Unterschieden, die

1) Vgl. Wohlfarth, u.a., a.a.O., S. 941 (Sachverzeichnis).

2) Vgl. Wohlfarth, u.a., a.a.O., S. 297.

3) Vgl. Wohlfarth, u.a., a.a.O., S. 344 und S. 353f.

4) Lochner, N., "Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den europäischen Verträgen?", in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 118. Bd., Tübingen 1963, S. 35f.

5) Vgl. Lochner, a.a.O., S. 48.

1. das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes gefährden oder aus allgemein ethischen und politischen Gründen in einer engeren Staatsgemeinschaft nicht tragbar sind,
2. weil sie künstliche Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen oder sonstiger Gegebenheiten darstellen, oder
3. den allgemeinen ethischen und politischen Zielen der Gemeinschaft zuwiderlaufen ...¹⁾.

Dem Inhalt nach bedeutet diese Definition Lochners nicht anderes als die Definition, die die Bundesregierung gab und die vorher bereits zitiert wurde. Beide Worterklärungen sind aber für die Zwecke dieser Arbeit noch zu allgemein gefaßt. Unser Bestreben muß darauf gerichtet sein, eine spezifische und brauchbare Definition des Begriffes "Harmonisierung der inneren Ausgabesteuern" zu finden. Es geht bei der EWG wie auch beim Zollverein darum, ob wir Harmonisierung als Vereinheitlichung verstehen wollen oder nicht.

Der Bericht des Steuer- und Finanzausschusses der EWG-Kommission, dessen Untersuchungen unter der Leitung von Neumark durchgeführt wurden ("Neumark-Ausschuß"), enthält eine erste Antwort auf diese Frage. Darin wird gesagt, daß "nicht eine Uniformität, sondern nur eine Harmonisierung der Steuersysteme der Mitgliedstaaten"²⁾ angestrebt wird. In einem späteren Abschnitt wird hinzugefügt, daß es sich nicht um Vereinheitlichung, sondern um Harmonisierung handelt, also um ein "Zwischenziel, dessen Verwirklichung dazu dienen soll, alle jene Maßnahmen der öffentlichen Finanzwirtschaft der Mitgliedstaaten zu beseitigen oder unmöglich zu machen, die geeignet sind, Hemmungen oder Verzerrungen des Wettbewerbs innerhalb der EWG hervorzurufen"³⁾. In der gleichen Schrift wird in Anlage E von einem Ausschußmitglied eine weitere Erklärung für das Wort "Steuerharmonisierung" gegeben. Es heißt zuerst als weiteste Definition: "Man kann in ihr eine Vertragsvorschrift sehen, die jeden Mitgliedstaat verpflichtet, einem allgemeinen Erfordernis zu entsprechen, nämlich dem reibungslosen Funktionieren des Markts nicht entgegenzuwirken"⁴⁾. Wenig später folgt der lapidare Satz: "Die Steuerharmonisierung ist nicht die Vereinheitlichung der Steuersysteme der sechs Länder"⁵⁾, wobei der Verfasser (Barrère) zu dem Schluß kommt, daß die "Harmonisierung viel mehr auf der Ebene der Reaktionen und Auswirkungen der Steuersysteme als auf der Ebene ihrer Beschaffenheit angestrebt

1) Lochner, a.a.O., S. 56.

2) Bericht des Steuer- und Finanzausschusses, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission, Veröffentlichungsstellen der Europäischen Gemeinschaft, o.O., 1962, S. 6 (im folgenden zitiert: SFA-Bericht).

3) SFA-Bericht, a.a.O., S. 8.

4) SFA-Bericht, Anlage E, a.a.O., S. 132.

5) SFA-Bericht, Anlage E, a.a.O., S. 133.

werden muß"¹⁾. Im Vorschlag der EWG-Kommission für eine Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer wiederum wird eine mehr auf die praktische Durchführung der Harmonisierung gerichtete Interpretation des Wortes gegeben. Dort heißt es: "Aus ... verschiedenen Gründen dürfte eine schrittweise Harmonisierung unerläßlich sein ... Dies führt dahin, eine zeitlich gestufte Harmonisierung in Aussicht zu nehmen:

- kurzfristig handelt es sich darum, die Strukturunterschiede bei den allen sechs Ländern gemeinsamen Steuern zu beseitigen;
- auf längere Sicht muß die Möglichkeit einer Annäherung der Sätze sowie die etwaige Einarbeitung der Sondersteuern bestimmter Länder in das allgemeine Umsatzsteuersystem untersucht werden"²⁾.

Gegenüber den vorher gemachten Bemerkungen über die Harmonisierung wird klar, daß die Kommission in dieser Richtlinie nun doch dafür eintritt, in die Steuersysteme der Länder direkt einzugreifen.

Um die Begriffsunklarheit aber noch zu vervollkommen, möge ein Auszug aus einem von der EWG-Kommission in Auftrag gegebenen Bericht über die Harmonisierung der Leistungen in der Sozialversicherung folgen.

"Zu diesem Thema hat der von der Kommission der EWG bestimmte Berichterstatte, Monsieur Veillon, einen Bericht erarbeitet ... Die von der Kommission bestimmten Mitberichterstatte, Rosoux und Erdmann³⁾, bedauern feststellen zu müssen, daß die in diesem Bericht vertretenen Auffassungen von ihren eigenen soweit abweichen, daß trotz mancher Übereinstimmung in wichtigen Einzelfragen eine Basis für die gemeinsame Berichterstattung nicht gefunden werden konnte ... Die grundlegende Meinungsverschiedenheit ... beruht auf einer unterschiedlichen Konzeption der Begriffe soziale Harmonisierung und soziale Sicherheit. Die von dem Hauptberichterstatte vertretene Auffassung dieses Begriffs führt dazu, unter Harmonisierung die Vereinheitlichung der Systeme⁴⁾ der sozialen Sicherheit und der Leistungen auf dem jeweils höchsten Niveau zu verstehen. Damit wird der Begriff der Harmonisierung unserer Auffassung nach zu Unrecht mit dem der

1) SFA-Bericht, Anlage E, a.a.O., S. 134.

2) Vorschlag der Kommission der EWG für eine vom Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu erlassene Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Umsatzsteuern, Bundesratsdrucksache 431/62, vom 18. Dezember 1962.

3) Rosoux und Erdmann sind die Verfasser des Berichtes, aus dem dieses Zitat stammt. Genaue Fundstelle s.n.S.

4) Unterstreichung von mir, d.V.

Vereinheitlichung gleichgesetzt ... Die soziale Harmonisierung hingegen ist kein Selbstzweck und kein materielles Ziel des Vertrages. Sie kann lediglich eines der Instrumente zur Erreichung dieses Zieles sein, und sie kann rein begrifflich nur die Beseitigung von Dissonanzen, die 'Ausschaltung von allem, was stört oder stören könnte' bezwecken und im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nur bedeuten die Schaffung von Voraussetzungen, die das ungestörte Zusammenwachsen der verschiedenen Volkswirtschaften zu einem von Wettbewerbsverzerrungen nicht beeinträchtigten Gemeinsamen Markt ermöglichen. Nicht die Schaffung eines Einheitstones, sondern die Abstimmung verschiedener Töne zu einer Harmonie ist der Inhalt der Harmonisierung¹⁾".

Es zeigt sich aus diesen verschiedenen Zitaten, welche Unklarheit um den Begriff der Harmonisierung entstanden ist. Der Grund hierfür dürfte darin zu suchen sein, daß im Vertrag selber das Wort "harmonisieren" ohne weitere Erklärung angewandt wird. Es scheint, als ob bei den Verhandlungen über die Frage "Vereinheitlichung der Steuersysteme oder nicht" keine Einigkeit erzielt werden konnte, so daß anstelle einer klaren Definition der Kautschukbegriff der "Harmonisierung" als Kompromiß in den herrschenden Meinungsverschiedenheiten sich anbot. Der Begriff "Harmonisierung" wird damit aus der Sphäre einer wissenschaftlichen Erklärung herausgehoben und zur politischen Arbeitshypothese. So wichtig es ist, das praktisch Durchführbare zu erreichen, so wichtig ist es aber auch, grundlegende politische Begriffe ihrem Inhalt nach so festzulegen, daß sie der Gesinnung des Vertrages entsprechen, dem sie entstammen und einer anderslautenden Auslegung vorzubeugen. Gleichzeitig aber muß diese Auslegung so flexibel sein, daß sie einem Zusammenwachsen der europäischen Nationen in Wirtschaft und Politik, die, wie wir schon vorher feststellen konnten, untrennbar zum Wohle Europas miteinander verknüpft sind, nicht entgegenstehen.

1) Rosoux, ohne Vornamen und Erdmann, ohne Vornamen, "Die Harmonisierung der Leistungen in der Sozialversicherung - getrennter Synthesenbericht", o.O., o.J., nachrichtlich vervielfältigt durch die Industrie- und Handelskammer, Mainz, S. 2f.

III. Steuerharmonisierung und Gemeinsamer Markt - Versuch einer Definition

Der Gegenstand einer Untersuchung über die Möglichkeiten einer steuerlichen Harmonisierung ergibt sich aus den Voraussetzungen, die dem SFA von der Kommission in seinem Arbeitsauftrag vorgegeben wurden. Dort heißt es:

"Die Mitgliedsländer der EWG verfolgen das Ziel, für das Gesamtgebiet der EWG einen Gemeinsamen Markt mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen herzustellen und aufrechtzuerhalten"¹⁾.

Die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen erfordert aber, wie in der Auftragserteilung auch weiter ausgeführt wird, eine Beseitigung der Steuergrenzen. Es ergibt sich sonst "das Kuriosum, daß nach Ablauf der Übergangszeit eine Zollkontrolle innerhalb des Gemeinsamen Marktes zwar nicht mehr stattfindet, dafür jedoch die steuerliche Kontrolle erhalten bleibt ... Die körperliche Kontrolle an der Grenze und die unterschiedliche Behandlung der Ware je nachdem ob sie im Lande bleibt oder in andere Mitgliedstaaten verschickt wird, ist mit der Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse nicht vereinbar"²⁾.

Der SFA benennt drei "quantitative und qualitative Unterschiede in den Finanzsystemen der Mitgliedstaaten als Faktoren, die der Verwirklichung der Ziele des Gemeinsamen Marktes abträglich sein könnten"³⁾. Diese sind:

1. Unterschiede in der sogenannten Gesamtsteuerbelastung;
2. Unterschiede in der Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben;
3. Unterschiede in der Zusammensetzung der Steuersysteme.

Im Zuge der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, der Herstellung eines freien Wettbewerbs und der Erreichung sonstiger wirtschaftlicher Ziele, wie z.B. dem der wirtschaftlich-monetären Stabilität, des stetigen und starken Wachstums, der marktwirtschaftlichen Aufrechterhaltung des Zahlungsbilanzgleichgewichtes und der Nivellierung der Einkommens- und Vermögensverteilung⁴⁾ müssen die Maßnahmen der Steuerharmonisierung bei den vorher genannten quantitativen und qualitativen Unterschieden des Finanzsystems ansetzen.

Ein Teil einer solchen Harmonisierung muß auch die Harmonisierung der Ausgabesteuern sein. Es kommt in einem Gemeinsamen Markt, der weit mehr

1) SFA-Bericht, a.a.O., Anlage A, S. 98.

2) von der Groeben, H., "Nationale Steuersysteme und Gemeinsamer Markt" in: Europäische Steuerzeitung 1-1962, Deventer und Heidelberg 1962, S. 10.

3) SFA-Bericht, a.a.O., S. 14ff.

4) Vgl. SFA-Bericht, a.a.O., S. 13/14.

beinhaltet als der im Deutschen Zollverein angestrebte freie Warenverkehr, nicht nur darauf an, daß die auf diesem Markt auftretenden Güter gleicher Art ohne Rücksicht auf ihre Herkunft eine einheitliche Steuerlast tragen - diese Betrachtungsweise berücksichtigt nur den Wettbewerb und die gleichen Chancen unter den Anbietern.

Bei vergleichbarem Einkommen sollte die Konsumenten in den verschiedenen Staaten eine relativ gleichmäßige Steuerlast treffen, um die Nachfrage aus den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht zu benachteiligen. Dieses Postulat ist angesichts der Verschiedenheiten der nationalen Steuersysteme, besonders aber angesichts der Verschiedenheit der Staatsausgaben in Höhe und Struktur in den EWG-Ländern nicht leicht zu erfüllen.

Es könnte sogar behauptet werden, einer Harmonisierung der Steuern müsse eine Harmonisierung der Staatsausgaben vorausgehen, da Steuern zum Zwecke der Ausgabendeckung erhoben werden. Wird unter Harmonisierung in diesem Zusammenhang eine Angleichung verstanden, so scheint eine Harmonisierung der Staatsausgaben schlechterdings unmöglich, wird doch deren Höhe von Überlegungen und Tatsachen unterschiedlichster Art bestimmt. Einige der Bestimmungsfaktoren für die Höhe der Staatsausgaben seien hier genannt, ohne daß diese Aufzählung einen Anspruch auf Vollzähligkeit erheben kann:

1. die Bindung eines Landes durch internationale Verträge, die in jedem Land Ausgaben von unterschiedlicher Höhe verursachen können (z.B. Wehrbeitrag zur NATO);
2. das Vorhandensein starker sozialer Unterschiede innerhalb einzelner Länder, die z.B. eine Einkommensumverteilung durch hohe, aus Steuern finanzierte Sozialausgaben notwendig macht;
3. die Haltung der Regierungen gegenüber wirtschaftspolitischen Interessengruppen (Subventionen);
4. die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes, die erhöhte Staatsausgaben ohne ausländische finanzielle Hilfe unmöglich machen kann.

Die größte Schwierigkeit für die Harmonisierung der Staatsausgaben sehe ich aber in einem politisch-rechtlichen Grund: Es müßte bei einer Harmonisierung der Staatsausgaben in die Souveränitätsrechte der Partnerländer eingegriffen werden, denn das Budget gilt auch heute noch als die in Zahlen ausgedrückte Politik der Regierung eines Landes.

Ein solches Eingreifen in die Souveränität der beteiligten Nationen ist aber im Römischen Vertrag nicht vorgesehen und auch der bisher erreichte Stand der wirtschaftlichen Annäherung zwischen den Partnern erlaubt es nicht, eventuell durch eine Änderung des Grundvertrages eine Harmonisierung, ja Angleichung

der Staatsausgaben rechtlich im System der EWG zu verankern. Dies wird erst möglich sein, wenn die politische Union, von der gesagt wurde, daß sie noch Zukunftsmusik sei, in neuen politischen Formen der Gemeinschaft verwirklicht worden ist.

Die Problematik der Harmonisierung der Staatsausgaben wurde daher in der vorliegenden Arbeit bewußt ausgeklammert. Die Versuche einer Harmonisierung der Ausgabesteuern und folglich auch der Einnahme- und Vermögensteuern soll unter der Prämisse einer Verschiedenheit der Staatsausgaben betrachtet werden, da eine solche Betrachtungsweise im gegenwärtigen Zeitpunkt realistisch und den erreichbaren Möglichkeiten der EWG im Augenblick angemessen erscheint.

Aus diesen Überlegungen wird (ohne der endgültigen Definition vorgreifen zu wollen) bereits klar, daß im gegenwärtigen Zeitpunkt eine Angleichung der Ausgabesteuern nicht vorgenommen werden kann, sondern vielmehr eine Harmonisierung, die also nicht eine Angleichung ist, angestrebt werden muß.

Die Harmonisierung der Ausgabesteuern im Zollverein war dazu bestimmt, wie wir im Verlauf der Untersuchung gesehen haben, durch die Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen beim Grenzübergang (seien es Ausgleichsteuern, Übergangsabgaben oder Rückvergütungen) eine einheitliche Steuerbelastung für in- und vereinsländische Waren herstellen, dies aber nur auf dem Binnenmarkt des Vereinslandes, so daß das Steuerviveau in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch war. Es blieb also bei der Aufspaltung des Gesamtmarktes in Teilmärkte, auf denen jedoch gleichartige Waren aus allen Vereinsländern zumindest theoretisch, steuerlich gleichgestellt waren. Auf diese Weise wurden die Ziele einer Erreichung der "Gleichmäßigkeit der Gesetzgebung und Besteuerung" durch die Beibehaltung der Steuergrenzen, verbunden mit einem eigenstaatlich-egoistischen administrativen Protektionismus, vereitelt. Ein freier Warenverkehr für Güter, die einer Ausgabebesteuerung unterlagen, kam nicht zustande. Wenn schon für die Erstellung eines freien Warenverkehrs zusätzliche Ausgleichsmaßnahmen nicht ausreichten, um wieviel weniger können sie genügen, wenn ein Gemeinsamer Markt hergestellt werden soll.

Die Ausgabesteuerharmonisierung in der EWG muß daher von folgendem Grundgedanken getragen werden: wenn der im Vertrag vorgesehene Gemeinsame Markt nicht ohne eine Beseitigung der Steuergrenzen in die Wirklichkeit umgesetzt werden kann, müssen die Steuergrenzen fallen. Eine Harmonisierung der Ausgabesteuern darf sich dann nicht auf Ausgleichsmaßnahmen an der Grenze beschränken, ein Ergebnis, zu dem auch der SFA gekommen ist¹⁾.

1) Vgl. SFA-Bericht, a.a.O., S. 48/49.

In bezug auf die Ausgabesteuern wird also eine Harmonisierung in der EWG weiter reichen müssen als im Zollverein. Die in den Anfangskapiteln der vorliegenden Untersuchung gegebene Definition einer Harmonisierung im teleologischen Sinne kann zwar auch für die EWG gelten. Die zu ergreifenden Maßnahmen aber müssen für die Ausgabesteuern nicht auf eine Ergänzung der Finanzsysteme, sondern auf deren Umgestaltung gerichtet werden. Die konservierende Harmonisierung des Zollvereins, die für dessen Ziele zumindest theoretisch ausreichte (wenn auch die praktische Verwirklichung unvollkommen war), muß in der EWG einer dynamischen Konzeption weichen, die auch vor radikalen Änderungen nicht zurückschreckt. Die Harmonisierung wird eventuell für die Ausgabesteuern sogar eine Vereinheitlichung als Ziel im Auge haben müssen, sofern (eine wesentliche Voraussetzung für das Fallen der Steuergrenzen) das Prinzip der Besteuerung im Bestimmungslande im grenzüberschreitenden Verkehr durch das Prinzip der Besteuerung im Ursprungslande ersetzt werden soll.

Wenn nach dem bisher Gesagten eine Definition der Harmonisierung der Ausgabesteuern in der EWG gegeben werden soll, so stimmt diese, wie bereits bemerkt, dem Ziel nach mit der Definition am Beginn dieser Untersuchung überein:

"Die Harmonisierung der inneren Ausgabesteuern ist ein Werkzeug zur Erreichung einer einheitlichen steuerlichen Belastung der Güter in allen Partnerländern ... Sie wird charakterisiert durch den schrittweisen Ausgleich staatlicher Sonderinteressen auf dem Gebiet der inneren Ausgabebesteuerung auf dem Verhandlungswege. Dabei werden die inneren Ausgabesteuern in den Zollunionsländern so aufeinander abgestimmt, daß ihre Wirkungen auf das Steuerobjekt unter Berücksichtigung des bereits bestehenden inneren Steuer-Zusammenhanges überall gleich sind" (vgl. S. 15 dieser Arbeit). Es muß aber hinzugefügt werden: "Sollte eine Abstimmung der vorhandenen Steuern in den Mitgliedstaaten aufeinander nicht möglich sein, so muß, der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes wegen, eine mit der wirtschaftlichen Integration organisch Schritt haltende Umgestaltung der Steuern vorgenommen, eventuell sogar ihre Vereinheitlichung oder Abschaffung ins Auge gefaßt werden. Die Harmonisierung der Ausgabebesteuerung kann nur als Teil einer Harmonisierung der gesamten Fiskalbereiche aller Partnerländer wirken und der Interessenausgleich zwischen ihnen muß über außerhalb der Ausgabebesteuerung liegende Maßnahmen (z.B. supranationaler Finanzausgleich) stattfinden."

IV. Welche Bedeutung haben die vom SFA genannten Unterschiede in den Finanzsystemen der Mitgliedstaaten für die Harmonisierung der Ausgabebesteuerung?

Der SFA benannte drei Unterschiede in den Finanzsystemen der Länder, die für den Gemeinsamen Markt abträglich sein könnten. Diese waren: die Gesamtsteuerbelastung, die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben und die Zusammensetzung der Steuersysteme. Diese drei Daten sind in ihrem Zusammenwirken ebenfalls wichtig für die Beurteilung der Ausgabesteuerharmonisierung, handelt es sich dabei doch um die Fragen: "Wieviel Steuern, wofür Steuern und welche Steuern?"

Wenn auch der Begriff der Gesamtsteuerbelastung insofern nicht genau ist, als in ihm nicht zum Ausdruck kommt, welche der gezahlten Steuern von dem einzelnen Bürger eventuell weitergewälzt worden sind und wieviel andererseits durch Teilnahme an den Leistungen des Staates für den Bürger an Steuergeldern zu ihm zurückgeflossen ist¹⁾, so gibt doch der Begriff "Gesamtsteuerbelastung im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt" einen Eindruck von der Höhe des Anteils (prima facie an Geld, letztlich aber an Gütern), den der Staat von der Gesamtleistung einer Volkswirtschaft in einer Periode für sich beansprucht. Dieser Anteil ist in den einzelnen Staaten der EWG etwa gleich hoch, er schwankt von 17,6 v.H. (Belgien) bis 24,6 v.H. (Bundesrepublik Deutschland)²⁾.

Der SFA weist ausdrücklich darauf hin, daß diese Unterschiede in der Gesamtsteuerbelastung wenig über die Belastung einzelner Regionen, Personenkreise oder Wirtschaftszweige aussagen³⁾. Zur weiteren Einengung des Begriffs der Steuerbelastung müssen ebenfalls die Staatsausgaben mit herangezogen werden, da durch sie eine weitere Umverteilung und (je nach Teilnahme an den vom Staat erstellten Leistungen) auch eine Erleichterung der Steuerbelastung für den Einzelbürger entstehen kann⁴⁾. Außerdem wird ersichtlich, ob eventuell Ausnahmen vom Prinzip der fiskalischen Kasseneinheit durch Zweckbindung bestimmter Steuern (z.B. Mineralölsteuer für den Straßenbau) bestehen. Für die Frage der Ausgabesteuerharmonisierung ist ferner wichtig, welcher Anteil qualitativ und quantitativ den Ausgabe Steuern am Gesamtsteueraufkommen zukommt. Hier zeigen sich in den einzelnen Mitgliedländern der EWG erhebliche Unterschiede: in Italien machen z.B. die Steuern auf die Einkommensverwendung (Ausgabe Steuern im weitesten Sinne, einschließlich Umsatzsteuer und Zöllen) 65,6 v.H. der Gesamtsteuereinnahmen des Jahres 1959 aus, in Luxemburg nur 34,9 v.H., in der Bundesrepublik 46,6 v.H.⁵⁾.

1) Vgl. SFA-Bericht, a.a.O., S. 14ff.

2) Vgl. SFA-Bericht, a.a.O., S. 16.

3) Vgl. SFA-Bericht, a.a.O., S. 21.

4) Vgl. SFA-Bericht, a.a.O., S. 21ff.

5) Vgl. SFA-Bericht, a.a.O., S. 28.

Zur Beurteilung dieser Zahlen ist immer festzuhalten, daß ein Eingriff zwecks Harmonisierung in die Ausgabesteuersystematik der Mitgliedstaaten umso schwieriger wird, je abhängiger das Staatsbudget von diesen Einnahmen ist.

Welche Arten der Eingriffe wären vorstellbar? Die Harmonisierung könnte, nach Art des Zollvereins, zuerst dadurch ansetzen, daß durch ein System von Ausgleichsteuern und Rückvergütungen der Versuch gemacht wird, die einzelnen Steuern in jedem Staat in ihrer Form und in der Höhe ihrer Sätze zu erhalten. Es wurde bereits festgestellt, daß dies den Grundsätzen der Errichtung des Gemeinsamen Marktes widerspricht. Es könnte ferner versucht werden, die Steuersätze einander anzugleichen und damit in jedem Land eine gleiche Belastung zu gewährleisten. Die Sätze der Staaten, die ihr Hauptaufkommen aus Ausgabesteuern erzielen, müßten dann als Richtsätze für die übrigen Staaten genommen werden. Damit aber würde eventuell die Steuerkraft in diesen Staaten erheblich überbelastet. Es käme hinzu, daß einige Staaten gewisse Ausgabesteuern überhaupt nicht erheben, die in anderen ein großes Aufkommen erbringen, so daß es hier um eine Neueinführung von Steuern ginge, die sowohl psychologisch als auch fiskalpolitisch ungeschickt wäre. Es sollten außerdem dem Staatsbürger keine Steuern auferlegt werden, die nicht unumgänglich nötig sind. Einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine Vereinheitlichung der Steuersätze auf niederer Ebene, so müßten Finanzausgleichsmaßnahmen, wie sie etwa durch die Aversionalzahlungen an Frankfurt und später auch an Hannover im Deutschen Zollverein stattfanden, den Ländern, die ihre Steuersätze senken müßten, den Einnahmefall ersetzen¹⁾. Ein derartiges Vorgehen ist allerdings nur dann unbedenklich, wenn es sich herausstellt, daß die Länder, deren Einnahmen zurückgehen, keine andere Aufbringungsmöglichkeit für Gelder zum Ausfüllen der Einnahmelücke hätten. Das wäre dann der Fall, wenn trotz der gesenkten Ausgabesteuern die Gesamtsteuerbelastung immer noch so hoch wäre, daß im Interesse einer Erhaltung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine Aufbringung durch andere als Ausgabesteuern nicht gerechtfertigt werden könnte. Werden die Gesamtsteuerbelastung und die anderweitigen Aufbringungsmöglichkeiten (Steuerkraft der Bürger) nicht beachtet und der Einnahmefall allein als Kriterium für Finanzausgleichsmaßnahmen genommen, so könnten ungerechtfertigte Verschiebungen in der Steuerbelastung der Bürger in den EWG-Staaten entstehen. Ein Beispiel möge das illustrieren: Das Land A hat, seiner weniger fortgeschrittenen Entwicklung wegen, eine im Verhältnis zum Sozialprodukt hohe Gesamtsteuerbelastung, die hauptsächlich aus vielen verschiedenen Ausgabesteuern mit niedrigen Sätzen zusammengesetzt ist.

1) Vgl. SFA-Bericht, a.a.O., S. 52.

Das Land B bezieht sein Hauptsteueraufkommen aus hohen Einnahme- und Vermögensteuern, nur wenige Ausgabesteuern bestehen, deren Sätze exorbitant hoch sind. Dazu hat es aber im Verhältnis zum Sozialprodukt eine recht geringe Gesamtsteuerbelastung. Die Ausgabesteuern werden in der gesamten EWG auf das Niveau der Steuersätze des Landes A angeglichen. Die Einnahmen des Landes B aus Ausgabesteuern sinken. Setzte der Finanzausgleich nur auf Grund des Einnahmeausfalls ein, so entstände der groteske Fall, daß das Land A das Land B unterstützen müßte, obwohl A ärmer ist als B und obwohl die Gesamtsteuerbelastung in A höher liegt. Einen Finanzausgleich allein auf dem Gebiete der Ausgabesteuern ist als Maßnahme zur Beseitigung von Anpassungswiderständen deshalb nicht geeignet. Ein Finanzausgleich müßte sich auf das gesamte Steuersystem beziehen, die Gesamtsteuerbelastung und die Gesamtsteuerkraft der Zensiten berücksichtigen.

Es wäre auch möglich, durch eine Neugestaltung des Systems der Steuern auf Einnahmen und Vermögen die relative Bedeutung der Ausgabesteuern im Gesamtsteuersystem der Mitgliedstaaten herabzusetzen, um so deren Angleichung auf niederer Ebene oder gar deren Wegfall herbeiführen zu können¹⁾. Die Voraussetzung für eine derartige Harmonisierung des Gesamtsteuersystems wäre allerdings ein einigermaßen gleicher Stand der wirtschaftlichen Entwicklung in allen Partnerländern, da eine Erhöhung des Aufkommens aus den Einnahme- und Vermögensteuern einen hohen Stand wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung voraussetzt (Beseitigung des Analphabetentums, Veränderung der Konsumgewohnheiten, Aufbau einer leistungsfähigen Steuerverwaltung). Eine derartige Steuerharmonisierung hätte, neben der Beseitigung von Verzerrungen des Wettbewerbs, auch noch den Wegfall einer "unsozialen" Gruppe von Steuern, die den Armen stärker belasten als den Reichen, zur Folge.

Wenn allerdings mit einer derartigen Umgestaltung des Steuersystems eine Erhöhung der Sätze der Einnahme- und Vermögensteuern einhergehen müßte, so stehen wir vor der Frage, wo bei diesen Steuern die Grenze der Besteuerung liegt. Wenn in einigen Ländern der EWG schon hohe Einnahme- und Vermögensteuern vorliegen, könnte eine weitere Erhöhung zu einer Lähmung der wirtschaftlichen Aktivität der Unternehmer führen, eine Folge, die nicht mit der Förderung des Wohlstandes, wie sie der EWG-Vertrag zum Ziele hat, in Einklang stehen würde. Eine Umgestaltung des Systems der Einnahme- und Vermögensteuern aber könnte der steuerlichen Gerechtigkeit dienen und die Steuersysteme der Mitgliedstaaten übersichtlicher werden lassen²⁾.

1) Vgl. SFA-Bericht, S. 51.

2) Vgl. SFA-Bericht, S. 52/53.

V. Harmonisierung der speziellen Ausgabesteuern und Umsatzsteuern

Eine weitere Möglichkeit der Harmonisierung der Ausgabesteuern im allgemeinen läge in der Eingliederung der Spezialakzisen in das Umsatzsteuersystem. Diese Möglichkeit gab es im Zollverein nicht, da zu jener Zeit in keinem der Mitgliedstaaten eine allgemeine Ausgabesteuer, wie sie die Umsatzsteuer darstellt, erhoben wurde. Diese Möglichkeit wurde ebenfalls vom SFA in Betracht gezogen¹⁾. Sie wäre einfacher als die übrigen Vorschläge zu verwirklichen, da die Harmonisierung der Umsatzsteuer innerhalb der EWG bereits stark vorangetrieben wird.

Die Kommission hat dem Rat der EWG und auch nachrichtlich den Regierungen der Mitgliedstaaten einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuer zugeleitet²⁾. Sie verursacht bisher, durch die völlig verschiedenen Systeme in den einzelnen Ländern, die erheblichsten Wettbewerbsverzerrungen.

Da in Deutschland das Allphasen-Brutto-Umsatzsteuersystem angewandt wird, das kumulative Wirkungen in bezug auf die Effektivbelastung einer Ware hat und außerdem konzentrationsfördernd wirkt³⁾, können beim Grenzübergang immer nur pauschale Rückvergütungen beim Export und Ausgleichsteuern beim Import erhoben werden. Diese sind so bemessen, daß sie die wirkliche Umsatzsteuerbelastung der inländischen Waren nicht erreichen. Nach dem geltenden Recht wird bei der Einfuhr höchstens 8 v.H. an Ausgleichsteuer erhoben (§ 7 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) vom 16. Oktober 1934 (RGBl. 1934, I, S. 942) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 1963 (BGBl. 1963, I, S. 321)). Ausfuhren sind umsatzsteuerfrei (§ 4 UStG). Es kann eine Rückvergütung der vorher gezahlten Umsatzsteuer in Form der Ausfuhrhändlervergütung (§ 70 der Durchführungsbestimmungen zum Umsatzsteuergesetz vom 23. Dezember 1938, in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 1951 (BGBl. 1951, I, S. 796) mit den Änderungen der 1. bis 13. Änderungsverordnung sowie der Gesetze vom 11. Mai 1956 (BGBl. 1956, I, S. 418) und vom 16. August 1961 (BGBl. 1961, I, S. 1330)) in Höhe von höchstens 4 v.H. der Berechnungsgrundlage (§ 74 UStDB) oder der Ausfuhrvergütung in Höhe von höchstens 3 v.H. (§ 79 UStDB), eventuell auch beide, gewährt werden. Dem steht eine Umsatzsteuer-Effektiv- Belastung durch die kumulative Allphasen-Brutto-Umsatzsteuer von bis zu 12,5 v.H. gegenüber⁴⁾. Außerdem gibt es noch zahlreiche Freilisten,

1) Vgl. SFA-Bericht, a.a.O., S. 48.

2) Genaues Zitat s. S. 99 der vorliegenden Arbeit.

3) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, "Probleme einer Netto-Umsatz-Besteuerung", Schriftenreihe des Bundesministeriums für Finanzen, Heft 2, Bonn, O.J. (1961) S. 11f.

4) Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, a.a.O., S. 76.

in denen Waren aufgeführt sind, die von der Ausgleichbesteuerung bei der Einfuhr befreit sind (§ 4 UStG), weil sie im Inland gar nicht oder nicht in genügender Menge erzeugt werden. Es zeigt sich, daß die eigentlichen "Monopolgüter" des Welthandels somit von der Ausgleichbesteuerung ausgeschlossen werden und nur diejenigen Güter, die auch im Inland produziert werden, deren Produzenten also mit den ausländischen Produzenten gleichgestellt werden sollen, der Ausgleichsteuer unterliegen.

Dieser kumulativen Brutto-Allphasen-Umsatzbesteuerung steht z.B. in Frankreich die Netto-Umsatzsteuer gegenüber, die den Vorteil hat, daß auf jeder Umsatzstufe die Steuerbelastung des Produkts unschwer festgestellt, an der Grenze also auch genau be- und entlastet werden kann.

In dem Kommissions-Entwurf für Harmonisierungs-Richtlinien wird ein stufenweiser Übergang zu einem in allen Staaten grundsätzlich gleichen Umsatzsteuersystem nach Art der Mehrwertsteuer empfohlen. Dies hätte eine Erleichterung jener Art von Harmonisierungsmaßnahmen zur Folge, die sich auf Einfuhrbelastungen und Ausfuhrvergütungen beschränken. Über die endgültige Beseitigung dieser Ausgleichsmaßnahmen entscheidet der Rat auf Vorschlag der Kommission. "Die Kommission prüft, in welcher Weise und binnen welcher Frist die Harmonisierung der Umsatzsteuer ... ihr Endziel erreichen soll, nämlich die Beseitigung der Besteuerung bei der Einfuhr und der steuerlichen Entlastung bei der Ausfuhr im Warenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten unter Wahrung der Neutralität der Umsatzsteuern in bezug auf diesen Warenaustausch. - Die Kommission unterbreitet dem Rat rechtzeitig entsprechende Vorschläge, damit dieser vor dem Ende der Übergangszeit seine Entscheidungen treffen kann" (Artikel 4 der Richtlinien zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Umsatzsteuern)¹⁾.

Nach dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen wäre eine Eingliederung der Spezialausgabesteuern in das allgemeine Umsatzsteuersystem nicht wünschenswert. Es müßten dann nämlich alle Gegenstände mit einer höheren Umsatzsteuer belegt werden, auch die, die keiner speziellen Ausgabesteuer unterliegen, oder ein System differenzierter Steuersätze müßte angewandt werden, das besonders bei Artikeln mit festen Kleinverkaufspreisen ungeeignet sei²⁾.

1) Vorschlag der Kommission der EWG, a.a.O., S. 8.

2) Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 59f.

Einzig für die Beförderungsteuer befürwortet der Beirat eine Eingliederung in die Umsatzsteuer, da sie praktisch eine "umsatzsteuerähnliche Belastung eines bestimmten Teils der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung geworden"¹⁾ sei²⁾.

Ähnliche Bedenken tauchen auch beim SFA auf³⁾. In dem Gutachten⁴⁾ wie auch im SFA-Bericht wird deshalb auf die Möglichkeit hingewiesen, die Spezialakzisen von der Nettoumsatzsteuerschuld abzuziehen⁵⁾, also die Spezialsteuern für anrechnungsfähig auf die Umsatzsteuerschuld zu erklären.

Bei der Beurteilung der Vorschläge zur Harmonisierung der Umsatzsteuer zeigt sich, daß eine Vereinheitlichung im Aufbau, Erhebungsgrundsätzen, Steuersätzen und Befreiungen angestrebt wird⁶⁾. Von einer konservierenden Harmonisierung, wie sie bei Einführung z.B. eines Netto-Umsatzsteuer-Systems mit verschiedenen Sätzen durch Weitererhebung der nun genau zu berechnenden Ausgleichsteuern und Gewährung der ebenfalls genau die Belastung erstattenden Rückvergütungen möglich wäre, ist nach einem ersten Übergangsabschnitt keine Rede mehr. Zur Beseitigung der Steuergrenzen erstrebt die Kommission die Vereinheitlichung.

-
- 1) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 61.
 - 2) Damit stellt sich der Wissenschaftliche Beirat in seinem neueren Gutachten gegen die Auffassung, die er in dem Gutachten "Organische Steuerreform" in bezug auf die Beförderungsteuer vertreten hat. Darin heißt es: "Der Einbau der Transportbesteuerung in die allgemeine Umsatzsteuer ist nicht zweckmäßig. Da die Beförderungsteuer - die derzeitige unmittelbare Steuer auf Transportleistungen - aus wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gründen differenziert ist, müßte ihre Eingliederung in eine allgemeine Umsatzsteuer diese sehr komplizieren oder in ihrer Funktion als Ordnungsteuer beeinträchtigen". Organische Steuerreform, Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den Herrn Bundesminister der Finanzen, abgeschlossen am 14. Februar 1953, Wuppertal, o.J.
 - 3) Vgl. SFA-Bericht, a.a.O., S. 45f und S. 48.
 - 4) Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 61.
 - 5) Vgl. SFA-Bericht, a.a.O., S. 48.
 - 6) Vgl. Vorschlag der Kommission der EWG ... betreffend die Umsatzsteuern, a.a.O., S. 6.

VI. Die Finanzmonopole

Bisher haben wir nur die Harmonisierung der als Freiverkehrsteuern erhobenen Ausgabesteuern behandelt und haben eine Betrachtung der Finanzmonopole bewußt ausgeschlossen. Der Grund dafür liegt in der Tatsache, daß die Vorschriften über die Finanzmonopole und ihre Stellung im Steuersystem der Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Marktes im EWG-Vertrag nicht bei den Regeln über die Ausgabesteuern von den Schöpfern des Vertrages behandelt worden sind. Vielmehr ist die Tatsache, daß ein Finanzmonopol nur eine besondere Art der Ausgabebesteuerung darstellt, bei der Schaffung des Vertragswerkes bewußt oder unbewußt ignoriert worden. Die Finanzmonopole werden vielmehr als den öffentlichen Unternehmungen gleichgestellt betrachtet und in Artikel 90 mit diesen zusammen geregelt.

Der Artikel 90 ist ein Teil der für die Politik der Gemeinschaft bestimmenden Wettbewerbsregeln, die im Vertragstext bei Artikel 85 beginnen. Grundsätzlich gelten die Vorschriften der Artikel 85 bis 94 für alle Unternehmungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes, Artikel 90 läßt nur für öffentliche Unternehmen, die "mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben", Ausnahmen von den allgemeinen Regeln des Vertrages zu. Wenn nämlich durch die Vorschriften des Vertrages "die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert" wird, brauchen diese in Artikel 90, Absatz 2 genannten Unternehmungen und die Finanzmonopole sich nicht an die Regeln des Vertrages zu halten, allerdings mit der Einschränkung, daß "die Entwicklung des Handelsverkehrs ... nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden" darf, "das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft."

Was bedeutet das für die Finanzmonopole? Es bedeutet, daß die Finanzmonopole laut EWG-Vertrag nicht, wie die übrigen Ausgabesteuern, harmonisiert werden müssen. Wenn nämlich ohne Verhinderung oder Einschränkung des Wettbewerbs (Artikel 85) der eigentliche Zweck der Finanzmonopole nicht erfüllt werden kann, dürfen die Finanzmonopole, soweit nicht das in Artikel 90 genannte Ausmaß überschritten wird, den Wettbewerb einschränken oder verhindern.

Der Kernpunkt der Frage, wie weit ein Eingriff in den Wettbewerb durch die Finanzmonopole erlaubt ist, liegt in dem Begriff "Interesse der Gemeinschaft". Das Interesse der Gemeinschaft muß darin liegen, die vertraglich vorgegebenen Ziele erfüllt zu sehen. Diese Ziele, die in Artikel 2 des Vertrages konkretisiert wurden, sind kurzgefaßt: Die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes bei schrittweiser Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zum Zwecke des anhaltenden und ausgewogenen wirtschaftlichen Wachstums,

einer größeren Stabilität, einer beschleunigten Hebung des Lebensstandards und engeren Beziehungen der Vertragspartner.

Ist es für die Erreichung einer solchen Zielsetzung notwendig, die Staatsmonopole zu harmonisieren? Der SFA stellt fest, daß kein unbedingter Zwang dazu besteht, "auch für die Erhebungsform (der Ausgabesteuern, d.V.) eine Einheitlichkeit anstreben zu wollen, zumal da Länder mit Monopolen (man denke etwa an das französische und italienische Tabakmonopol) wertvolle Erfahrungen gewonnen haben, auf die sie mit Recht nicht verzichten möchten"¹⁾. Bezieht sich dieser Satz auch nur auf die speziellen Ausgabesteuern, so widerspricht doch diese Auffassung grundsätzlich der von der Kommission in bezug auf die Umsatzsteuer angestrebten Form der Harmonisierung, die eine möglichst gleichartige Form der Erhebung in allen EWG-Staaten vorsieht. Zu verstehen ist diese Haltung des SFA nur aus der Tatsache heraus, daß über die Beibehaltung oder Abschaffung der Staatsmonopole in der EWG zwischen den Mitgliedstaaten bisher keine Einigkeit erzielt werden konnte. Die Überlegungen des SFA sind also weniger grundsätzlich wissenschaftlichen als politisch-pragmatischen Überlegungen entsprungen. Einer solchen Haltung können wir uns nicht anschließen!

Die Staatsmonopole behinderten, wie wir gezeigt haben, bereits im Zollverein den freien Warenverkehr erheblich. Darüber hinaus haben diese Staatsmonopole (insbesondere das Salzmonopol) das gute Einvernehmen zwischen den beteiligten Staaten dauernd gestört. Prinzipiell müßte deshalb zur Erreichung eines Gemeinsamen Marktes die Abschaffung der Staatsmonopole als erster Schritt gefordert werden. Finanzmonopole sperren die Märkte für die Produzenten anderer Mitgliedstaaten. Die Trennung der nationalen Märkte voneinander durch Monopolgrenzen läßt das Ziel des Gemeinsamen Marktes geradezu illusorisch erscheinen!

Es ist allerdings zu fragen, ob die Monopole nach den Vorschriften des EWG-Vertrages überhaupt beseitigt werden dürfen. Die Vertragsvorschriften stehen dem nicht im Wege, es ist von dem Willen der beteiligten Regierungen abhängig, ob ein solch entscheidender Schritt zur Öffnung der nationalen Märkte getan wird oder nicht. Es hieße, einer Illusion nachhängen, wenn wir von einem der EWG-Staaten freiwillig einen solchen Verzicht auf eine sichere Einnahmequelle erwarteten! Daß aber ein solcher Schritt eine Großtat auf dem Wege zum Gemeinsamen Markt darstellt, dürfte, besonders bei Betrachtung der Verhältnisse im Deutschen Zollverein, klar werden. Im Deutschen Zollverein war es allerdings erst unter dem Eindruck der neugewonnenen Vormachtstellung Preußens im Jahre 1867 gelungen, eine einheitliche Salzbesteuerung durchzusetzen. Dabei wurden die bis dahin vorhandenen Monopole durch eine einfache Salzsteuer ersetzt, deren Ertrag gemeinschaftlich vereinnahmt und wie die Zolleinnahmen rückverteilt wurde.

1) SFA-Bericht, a.a.O., S. 48.

Empfiehlt sich ein solches Vorgehen auch in der EWG für die dort vorhandenen Monopole? Bei der Beantwortung dieser Frage bliebe zu bedenken, daß es sich dann um eine europäische Steuer handeln würde. Ein Präzedenzfall für eine solche europäische Steuer ist die Montanumlage (Artikel 49 und 50 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl). Allerdings ist eine derartige Bestimmung für die Erhebung einer bestimmten supra-nationalen Steuer im EWG-Vertrag nicht enthalten. Sie könnte aber aus Artikel 201 des EWG-Vertrages konstruiert werden, der vorsieht, daß die Kommission prüfen soll, ob "die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel" der Gemeinschaft, "insbesondere aus dem Gemeinsamen Zollltarif nach dessen endgültiger Einführung, ersetzt werden können". Die Formulierung läßt erkennen, daß neben den Zolleinnahmen auch noch andere Einnahmen, z.B. supra-nationale Steuern, der Gemeinschaft zugestanden werden können.

Hier läge ein Mittel zu Lösung der Frage der Finanzmonopole. Es wäre auch möglich, einfach europäische Monopole einzuführen. Damit würden aber die EWG-Staaten nicht mehr untereinander, sondern durch das europäische Monopol nur noch vor dem Wettbewerb der nicht der EWG angehörenden Staaten geschützt. Dies könnte aber ebenso gut durch Zölle geschehen. Derartige Überlegungen gingen allerdings über den Rahmen einer einfachen Steuerharmonisierung hinaus. Außerdem ergäbe sich das schwerwiegende Problem der Rückverteilung der europäischen Einnahmen auf die Partnerstaaten, das fortfallen würde, wenn die aufkommenden Gelder für gemeinsame Zwecke weiterverwandt werden könnten. Die Voraussetzung dafür aber wäre eine Ausgliederung der bisher mit den Einnahmen aus den Monopolen gedeckten Aufgaben aus dem staatlichen Bereich und ihre Übertragung auf die EWG.

Alle diese Schwierigkeiten lassen erkennen, daß eine Lösung des Problems der Finanzmonopole noch in weiter Ferne liegt. Dennoch bleibt die Notwendigkeit bestehen, eine Lösung zu finden. Solange nämlich neben Staatsmonopolen in einigen Mitgliedstaaten Freiverkehrsteuern in anderen weiterbestehen, oder gar eine Besteuerung in einigen Staaten überhaupt nicht vorgenommen wird, ergeben sich Wettbewerbsverschiebungen, da mit Hilfe der Staatsmonopole an sich nicht lebensfähige Industrien vor der Konkurrenz auf dem Gemeinsamen Markt geschützt werden können. Ein solcher Schutz widerspricht dem Prinzip des Wettbewerbs auf einem Gemeinsamen Markt.

§ 7. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Geschichte des Zollvereins zeigt, daß die Schaffung eines freien Warenverkehrs unlösbar verbunden ist mit einem Ausgleich der Besteuerungsunterschiede zwischen den Partnerländern einer Zollunion. Dazu wurden im Zollverein, bei Beibehaltung der Steuergrenzen, Ausgleichsmaßnahmen zur Harmonisierung der Ausgabesteuern benutzt. Die im Zollverein gefundene Lösung zur Harmonisierung kann nicht befriedigen. Durch die Aufrechterhaltung der Steuergrenzen und durch den technisch unzulänglichen, von politischen und fiskalischen Sonderinteressen oft absichtlich boykottierten Steuerausgleich an der Grenze wurde ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet im Zollverein auf lange Zeit hin nicht geschaffen. Durch die Bildung von Spezialvereinen mit gleicher Ausgabebesteuerung hingegen entstanden innerhalb des Deutschen Zollvereins wirtschaftliche Bindungen der Mitgliedstaaten, die in einer von uns festgestellten Eigendynamik integrierend auf alle Teile der Wirtschaft wirken konnten. Die statische Harmonisierung innerhalb des Zollvereins wurde durch diese Spezialvereine durchbrochen und ein Zusammenwachsen der Zollvereins-Volkswirtschaften vorangetrieben.

Für die EWG glaubten wir, eine dynamische Harmonisierung, ein tieferes Eingreifen in die nationalen Finanzsysteme, fordern zu müssen, wenn die Ziele des Vertrages erreicht werden sollen, da nur unter Fortfall der Steuergrenzen ein Gemeinsamer Markt entstehen kann. Die sich aus dem Bestehen der Finanzmonopole ergebenden Probleme machen insbesondere deutlich, daß eine solche Harmonisierung im Augenblick in der EWG politisch nur schwer durchzuführen ist. Die Betrachtung des Zollvereins zeigte, daß auch bei statischer Harmonisierung ein Zusammenwachsen der Volkswirtschaften sich, wenn auch langsam, vollzieht. Eine Beschleunigung dieses Prozesses in der EWG muß aber erreicht werden, da sich nach dem Ende der Übergangsperiode und dem Eintreten der vollen Beseitigung der Binnenzölle, also spätestens in etwa zehn Jahren, dieses Problem noch dringlicher als im Augenblick stellen wird.

Ein Mittel, die Steuergrenzen zu beseitigen und eine raschere Integration auf dem Gebiet der Ausgabebesteuerung zu bewirken, könnte die Bildung von Spezialvereinen für die Ausgabebesteuerung innerhalb der EWG sein. Im Hinblick auf das gebesserte deutsch-französische Verhältnis könnte dabei an einen deutsch-französischen Steuerverein gedacht werden. Die Bedingungen für das Zustandekommen eines solchen Zusammenschlusses werden bedeutend verbessert, wenn in der Bundesrepublik eine Umsatzsteuer nach Art der Mehrwertsteuer mit Vorsteuerabzug eingeführt würde. Allerdings würden gerade in bezug auf das deutsche Branntweinmonopol und das französische Tabakmonopol schwierige Verhandlungen notwendig werden.

In der ferneren Zukunft wird am Ende der Ausgabesteuerharmonisierung in der EWG eine grundsätzliche Vereinheitlichung der Ausgabebesteuerung stehen. Wann dieses Ziel erreicht sein wird, ist eine Frage der wirtschaftlichen Entwicklung, der diplomatischen Kunst und der politischen Gegebenheiten.

L i t e r a t u r

Monographien und Lehrbücher

- | | |
|--|---|
| Frhr. v. Aufseß, O. | Die Zölle und Verbrauchsteuern und die vertragsmäßigen auswärtigen Handelsbeziehungen des Deutschen Reichs. Vom Standpunkt der Volkswirtschaft und Verwaltung kritisch dogmatisch dargestellt.
1. Aufl., Leipzig 1873
4. Aufl., München und Leipzig 1893
5. Aufl., München und Leipzig 1900, bearb. v. Wiesinger, C. |
| de Beaumont, P. | Harmonisation des fiscalités européennes, Paris 1955 |
| v. Berg, C. | Oldenburgs Anschluß an den deutschen Zollverein, Oldenburg 1842 |
| Biersack, H.L. | Über Besteuerung, ihre Grundsätze und Ausführung, Frankfurt 1850 |
| Bundesministerium der Finanzen: | Studie zu einer Mehrwertsteuer mit Vorsteuerabzug, Bonn 1960 |
| Clapham, J.H. | The Economic Development of France and Germany 1815-1914. Cambridge 1923 |
| Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.): | Wirtschafts- und steuerpolitische Fragen der europäischen Integration, Schriftenreihe, Heft 61, o.O., o.J. (1959) |
| von Eisenhart-Rothe, W. und Ritthaler, A. | Vorgeschichte und Begründung des Deutschen Zollvereins 1815-1834, Berlin 1934 |
| EWG-Kommission | Gesamtbericht der Untergruppen A, B und C, eingesetzt zur Prüfung verschiedener Möglichkeiten einer Harmonisierung der Umsatzsteuern, o.O., 1962 |
| EWG-Kommission | Bericht des Steuer- und Finanzausschusses, o.O., 1962 |
| EWG-Kommission | Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, vom 24. Oktober 1962, Brüssel 1962 |

- Friedenthal-Gießmannsdorf,
ohne Vornamen Reichstag und Zollparlament, Berlin 1869
- Ganser, K. und
Wilhelmi, H. Die Harmonisierung der Steuersysteme in der
Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
Bergisch-Gladbach 1957
- Gerloff, W. Die Deutsche Zoll- und Handelspolitik von
der Gründung des Zollvereins bis zum Frieden
von Versailles, Leipzig 1920
- Haller, H. Die sogenannte Mengensteuer im Biersteuer-
gesetz, Tübingen 1962
- Hanssen, G. Die Agitationen wider den Septemervertrag,
Göttingen 1852
- Hanssen, G. Ein Beitrag zu den Debatten über die Olden-
burgische Zollanschluß-Frage, Oldenburg 1852
- Hensel, A. Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner
staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin 1922
- Hirth, G. (Hrsg.) Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung,
Verwaltung und Statistik, Berlin 1871 und 1874
- Hohlfeld, J. (Hrsg.) Dokumente der deutschen Politik und Geschichte
von 1848 bis zur Gegenwart, Bd. 1, 1848-1890,
Berlin und München, o.J. (1951)
- Huber, E.R. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. II,
Stuttgart 1960
- Huber, E.R. (Hrsg.) Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte,
Bd. 1 (1803-1850), Stuttgart 1961
- Hue de Grais Handbuch der Verfassung und Verwaltung in
Preußen und dem deutschen Reiche, 11. Aufl.,
Berlin 1897, 23. Aufl. (hrsg. von Peters, H.),
Berlin 1926
- Houth-Weber, F. Der Zollverein seit seiner Erweiterung durch den
Steuerverein, Hannover 1861
- Imhoff, L.P. GATT, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen,
Kommentar, München und Berlin 1952
- A. J. (Jacob?) Die Rübenzuckerfabrikation, ihr volkswirtschaft-
licher Nutzen und ihre Bedeutung, Halle 1852

- Kruse, A. Außenwirtschaft, Die Internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Berlin 1958
- Kühne, L. Über den deutschen Zollverein, Leipzig 1836
- Küng, E. Das Allgemeine Abkommen über Zölle und Handel (GATT), Zürich und St. Gallen 1952
- Laband, P. Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 3. Aufl., Freiburg i.Br. und Leipzig 1895
- List, F. Das nationale System der politischen Ökonomie, Nachdruck der Ausgabe letzter Hand, Basel und Tübingen 1959
- Lotz, W. Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1931
- Marx, K. und Engels, F. Manifest der kommunistischen Partei, Ausgabe 1848, Nachdruck, Berlin 1959
- McCulloch, J.R. A Treatise On The Principles And Practical Influence Of Taxation And The Funding System, 2nd Edition, London 1852
- Möller, A. Währung und Außenpolitik, 2. Aufl., Stuttgart 1963
- Graf zu Münster, G.H. Der Norddeutsche Bund und dessen Übergang zu einem Deutschen Reiche, Leipzig 1868
- Nebenius, F. Der deutsche Zollverein, sein System und seine Zukunft, Karlsruhe 1835
- Neumann, V. Die Deutschen Zoll-, Steuer- und Stempelgesetze (Kommentar), Berlin 1881
- Neumark, F. Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961
- Neumark, F. Steuerpolitik in der Überflußgesellschaft, Berlin 1961
- Nöll v.d. Nahmer, R.P. Außenwirtschaft, Heidelberg 1959
- Nöll v.d. Nahmer, R.P. Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Band I, 1964
- Ploetz, Karl Auszug aus der Geschichte, 24. Aufl., Würzburg 1951

- Rau, K.H. Grundsätze der Finanzwissenschaft, Erste Abtheilung, 5. Auflage, Leipzig und Heidelberg 1864
- Roscher, W. Zur Gründungsgeschichte des Zollvereins, Berlin 1870
- Roscher, W. Geschichte der National-Ökonomik in Deutschland, München 1874
- Roscher, W. System der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Stuttgart 1889
- Rosoux, o. Vornamen und Erdmann, o. Vornamen Die Harmonisierung der Leistungen in der Sozialversicherung, getrennter Synthesebericht, o.O., o.J., vermutlich 1962, nachrichtlich vervielfältigt von der Industrie- und Handelskammer Mainz
- Sartorius, E. Die Tabacks-, Bier-, Branntwein-, Zucker- und Salzsteuer-Gesetzgebung im Zoll-Verein, Altona 1868
- Sartorius von Waltershausen, A. Deutsche Wirtschaftsgeschichte, 2. Aufl., Jena 1923
- Schmölders, G. Steuerliche Wettbewerbsverzerrungen beim grenzüberschreitenden Warenverkehr im Gemeinsamen Markt, Köln-Berlin-Bonn-München 1962
- Schmölders, G. Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchsteuern, Berlin 1955
- Schmoller, G. Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, II. Teil, 1.-6. Aufl., Leipzig 1904
- Schmoller, G. Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte, Manuskript einer Vorlesung im Wintersemester 1886/87, hrsg. von Karl Rathgen, Berlin 1921
- Sombart, W. Die deutsche Volkswirtschaft im neunzehnten und im Anfang des 20. Jahrhunderts, 6. Aufl., Berlin 1923 (Schreibweise des Originaltitels)
- Terhalle, F. Finanzwissenschaft, Jena 1930
- von Thielau, W.E.F. Gemeinschaftliche Produktionssteuer von Salz und Rübenzucker in Deutschland. Ein Votum. Braunschweig 1851

- Thudichum, F. Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, Tübingen 1870
- von Treitschke, H. Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Leipzig 1927
- Troost, H. Gemeinsamer Markt und Verbrauchssteuern, Berlin 1957 (Schreibweise "Verbrauchssteuern" von Troost).
- Verdross, A. Völkerrecht, 4. Aufl., Wien 1959
- Weber, W. Der deutsche Zollverein, Geschichte seiner Entstehung und seiner Entwicklung, 2. Aufl., Leipzig 1871
- Weddigen, W. Allgemeine Finanzwissenschaft, Bamberg 1949
- Weides, N.P. Das Finanzrecht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Frankfurt/M., Berlin 1960
- Weyhe, o. Vorname Die Runkelrübenzucker-Fabrikation als landwirtschaftliches Nebengewerbe, Berlin 1950
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen Probleme einer Netto-Umsatzbesteuerung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 2, Bonn o.J.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen Organische Steuerreform, Bericht des wiss. Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den Herrn Bundesminister der Finanzen, Bonn 1953
- Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin und Frankfurt 1960
- o. V. Der große deutsche Zollverein deutscher Staaten und der Hannover-Oldenburgische Steuerverein am 1. Januar 1844, Eine Staatsschrift mit Belegen, sine ira et studio, Hannover 1844
- o. V. Der Anschluß Braunschweigs an den Zollverein, dessen Gründe und nächste Folgen, nebst einigen anderen durch die Hannoversche Staatsschrift hervorgerufenen Betrachtungen. Eine Staatsschrift, Braunschweig 1844

o. V.

Bemerkungen auf Veranlassung der Königlich Hannoverschen Staatsschrift "der große Zollverein deutscher Staaten und der Hannover-Oldenburgische Steuerverein am 1. Januar 1844". Amtlich, 2. Aufl., Berlin 1844

Artikel aus Zeitungen und Zeitschriften

Bamberger, L.

"Die Zukunft des Zoll-Parlaments", Mainz o.J., vermutlich aus einer Mainzer Tageszeitung, vorhanden bei der Stadtbibliothek Mainz

Burkhard, W.

"Das bayerische Staatsbudget in den ersten 70 Jahren seit Bestehen der Verfassung 1819 bis 1889", in: Finanzarchiv, 6. Jg., 1889, S. 234

Debatin, H.

"Noch viele Dissonanzen in der europäischen Steuerpartitur", in: Blick durch die Wirtschaft, vom 13. November 1962

von der Groeben, H.

"Nationale Steuersysteme und Gemeinsamer Markt", in: Europäische Steuerzeitung 1-1962, Deventer und Heidelberg 1962

Juretzek, o. Vornamen

"Die Umsatzsteuer in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", in: Deutsche Steuerzeitung, 1./15.4.1962, Nr. 7/8

Krökel, C.

"Das Preußisch-Deutsche Zolltarifsystem in seiner historischen Entwicklung seit 1818;" VII. Supplement der Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jena 1881

List, F. (Hrsg.)

Zollvereinsblatt, Jg. 1-3, Stuttgart 1843-1845 (es wurde kein Zitat entnommen, das Blatt gibt aber besonderen Aufschluß über die Stimmung der Presse zur damaligen Zeit).

Lochner, N.

Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den europäischen Verträgen? in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 118. Bd., Tübingen 1963, S. 35

- Mersmann, o. Vorname "Die Harmonisierung der Steuern vom Einkommen, Ertrag und Vermögen der EWG", in: Deutsche Steuerzeitung, 1./15.4.1962, Nr. 7/8
- Mesenberg, H. "Harmonisierung der Umsatzsteuer in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", in: Der Betriebsberater, 18. Jg., Heft 2
- Napp-Zinn, A.F. "Die Integration des Verkehrs", in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 1958, S. 3
- Offenbächer, A. "Geschichte der Besteuerung des Salzes in Deutschland bis zum Jahre 1867", in: Finanzarchiv 1905 XXII, S. 222ff, S. 627ff und XXIII, 1906, S. 62ff
- Regul, R. "Wirtschaftsintegration und Steuersysteme", in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 16, S. 313.
- Schmölders, G. "Der Steuerstreit in der Montanunion", in: Archiv des öffentlichen Rechts, N.F., Bd. 40, 1953/54, S. 96
- Schulze, F.G. "Die deutsche Zuckerfrage mit besonderer Beziehung auf die Runkelrübenzuckerfabrikation", in: Deutsche Blätter für Landwirthschaft, Nationalökonomik und Politik, Bd. II, Heft 3 und 4, Jena 1950
- Toegel, Th. "Die Übergangssteuer von süddeutschem Wein im Zollverein", in: Volkswirtschaftliche Monatsschrift für den deutschen Zollverein, September und Oktober, Berlin 1852
- Wegmann, B. "Deutsche Zollunion und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft", in: Das Parlament, Nr. 39, vom 26.9.1962
- Weber, A. "Der deutsche Zollverein als Präzedenzfall eines freien europäischen Marktes", in: Schmollers Jahrbuch, Jg. 78, S. 45ff.
- o. V. "Der Zollverein und dessen Verhandlungen mit Hannover, Abdruck aus der Allgemeinen Preußischen Zeitung, Berlin 1844 (Nummer nicht angegeben)
- Vierteljahreshefte zur Statistik des Deutschen Reichs, 1914, IV.

Dissertationen

Arning, H.

Hannovers Stellung zum Zollverein,
Hannover 1930

Lexika

DBG-Lexikon, Bd. 3, Berlin und Darmstadt 1957

Der Große Brockhaus, 15. Aufl., Leipzig 1931, Bd. 8 und 16, Aufl., Bd. 12,
Wiesbaden 1957

Der Große Duden, 15. Aufl., Mannheim 1961

Encyclopaedia Britannica, vol. 21, Chicago-London-Toronto 1961

Keyzers Fremdwörterlexikon, Heidelberg 1952

Pekrun, Das Deutsche Wort, Frankfurt/M. 1959

Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., Berlin 1960

Artikel aus Nachschlagewerken

Bräuer, K.

"Zuckersteuer (Verbrauchssteuer und Zuckerzoll)" in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 8, Jena 1928

Ecker, o. Vornamen

"Bier und Bierbrauerei" in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 2, Jena 1926

Köppe, H.

"Biersteuer", in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 2, 4. Aufl., Jena 1926

Paasche, H. und Bartens, A.

"Zuckerindustrie", in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 8, Jena 1928

Schmölders, G.

"Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, § 11, Die Biersteuer", in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1956

Gesetzessammlungen und Gesetzestexte und parlamentarische Verhandlungen

Verträge und Verhandlungen über die Bildung und Ausführung des deutschen Zoll- und Handelsvereins, Bd. 1-4, Berlin 1845-1858

Verhandlungen der Generalkonferenz in Zollvereinsangelegenheiten, 15 Bände, verschiedene Orte, 1836 bis 1863

Gesetz-Sammlung für die Königlich-Preußischen Staaten, Berlin, von 1830 bis 1870

Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes von 1867 bis 1870

Bundesgesetzblatt

Reichsgesetzblatt

Gesetzblatt des Königreiches Bayern, Württembergs und des Großherzogthums Baden von 1819

"Steuer-Gesetze", Sammelband, o.O., o.J., vermutlich Oldenburg um 1836, mit handschriftlichen Ergänzungen aus der Zeit. Vorhanden bei der oldenburgischen Landesbibliothek

Geheime Landtagsverhandlungen des Landes Oldenburg, o.O., o.J., vermutlich 1852, handschriftliche Vervielfältigung, vorhanden bei der oldenburgischen Landesbibliothek

Gesetz-Sammlung für das Königreich Hannover, 1835

Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 3. Wahlperiode, Drucksache 146/57

Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, Drucksache 730/58

Bundesratsdrucksache 431/62, vom 18. Dezember 1962

v. Martens, G.F. (Hrsg.)	Nouveau Recueil Général de Traités d'Alliance, de Paix, de Trêve, de Neutralité, de commerce, de limites, d'échange etc. et de plusieurs autres actes servant à la connaissance des relations étrangères des Puissances et états De L'Europe tant dans leur rapport mutuel que dans celui envers les puissances et états dans d'autres parties du Globe. Depuis 1808 jusqu'à présent, Göttingen ab 1817, Tome VII (1824-1828)
--------------------------	---

v. Meyer, P.A.G. (Hrsg.)	Staats-Acten für Geschichte und öffentliches Recht des Deutschen Bundes. Corpus Juris Confoederationis Germanicae, 2. Aufl., Frankfurt 1833, Teil II
--------------------------	--

Strupp, K.

Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts,
Bd. I, Gotha 1911.

L e b e n s l a u f

Am 2. September 1936 kam ich, Erna Johanne Margarethe Brockerhoff, als Tochter des Kaufmanns Wilhelm Brockerhoff und seiner Ehefrau Erna, geb. Filitz, in Nümbrecht/Rhld. zur Welt. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit. Im Herbst 1942 wurde ich in Dresden eingeschult. Nach Kriegsende übersiedelte ich mit meinen Eltern nach Rodenkirchen i. Oldenburg, besuchte die dortige Volksschule und wechselte im Frühjahr 1948 in die Oberschule Brake i. Oldenburg über. Im Herbst 1948 kam ich nach Butzbach i. Hessen und war Schülerin des dortigen Weidig-Realgymnasiums für Jungen bis zum Herbst 1953. Zu diesem Zeitpunkt verzogen meine Eltern und ich nach Mainz. Ich trat in das Realgymnasium für Mädchen am Boseplatz in Wiesbaden ein. Im März 1955 erhielt ich das Zeugnis der Reife.

Im Sommersemester 1955 begann ich das Studium der Sprachen Englisch und Spanisch am Auslands- und Dolmetscherinstitut der Johannes Gutenberg-Universität in Garmersheim und legte im Frühjahr 1957 die Prüfung als Akademisch geprüfter Auslandskorrespondent ab. Im Frühjahr 1958 erwarb ich den akademischen Grad eines Diplom-Dolmetschers. Danach nahm ich das Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät in Mainz auf und bestand im November 1961 die Diplomprüfung für Volkswirte. Ich blieb immatrikuliert, um meine Dissertation besser fördern zu können, arbeitete im Wintersemester 1962/63 als wissenschaftliche Hilfskraft bei Herrn Professor Dr. Dr. Nöll von der Nahmer und verwaltete von 1. April 1963 bis zum 31. Juli 1963 bei ihm eine wissenschaftliche Assistentenstelle.

